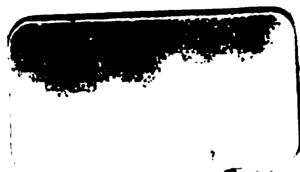


Nethelands

Het Recht van Belastingheffing

DER

PLAATSELIJKE BESTUREN.

Het Recht van Belastingheffing

DER

PLAATSELIJKE BESTUREN.

Het is mij eene aangename taak, bij de voltooiing mijner academische studiën, U, Hooggeachte Promotor, Mr. J. DE LOUTER, *mijn' dank te betuigen voor den steun mij bereidwillig verleend bij het bewerken van dit proefschrift.*

Tevens zij hier mijn dank gebracht aan de andere Hoogleeraren der Juridische Faculteit aan de Hoogeschool te Utrecht, in het bijzonder U, Mr. HAMAKER, *voor de mij betoonde welwillendheid.*

Het Recht van Belastingheffing

DER

PLAATSELIJKE BESTUREN.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

Doctor in de Rechtswetenschap

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

DR. J. CRAMER,

Hoogleeraar in de Faculteit der Godgeleerdheid,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN

DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op ZATERDAG 25 MAART 1893, des namiddags ten 3 ure,

DOOR

NICOLAAS AUGUST TONCKENS,

geboren te Elburg.

UTRECHT,
J. DE KRUYFF. — Korte Nieuwstraat.
1893.

AAN MIJNE MOEDER.

HOOFDSTUK I.

Geschiedenis van ons plaatselijk belastingstelsel.

Hoewel het mijn voornemen is de geschiedenis van ons plaatselijk belastingstelsel te beginnen bij het herstel onzer onafhankelijkheid, moet ik met een enkel woord gewag maken van het stelsel van plaatselijke belastingen gevolgd in het reglement voor de gemeentebesturen van 20 December 1805 en van hetgeen onder de Fransche overheersching van kracht was, daar het reglement op het heffen van stedelijke en plaatselijke belastingen, vastgesteld bij Souverein Besluit van 23 December 1813, eene vereeniging van beide genoemde stelsels bevatte.

Het reglement van 20 December 1805, hetwelk in verband stond met het stelsel van algemeene belastingen van Gogel, trachtte eenheid te brengen in de plaatselijke belastingen. Want gelijk artikel 13 van dit reglement bepaalde, dat met „de invoering van het Stelsel van Algemeene Belastingen, vastgesteld bij Staatsbesluit van 12 Juli 1805, (zouden) ophouden en vervallen alle Plaatselijke Impositiën welke zullen worden bevonden strijdig daarmede (te zijn)", zoo bepaalden de artikelen 18, 19, 20 en 27 welke belastingen en in welke volgorde door de gemeentebesturen zouden kunnen geheven worden.

„In zoodanige Steden en Plaatsen, welke minder dan twee duizend Zielen bevatten, en in alle zoodanige andere alwaar de Uitgaven gering zijn en de omstandigheden zulks toelaten zullen de Penningen tot bestrijding der Plaatselijke Behoeften bij voorkeur gevonden worden door middel van een jaarlijkschen personeelen omslag of repartitie over de In- of Opgezetenen der Gemeente, met inachtneming der relative vermogens derzelven, tot het dragen van Lasten, volgens een Staat daarvan jaarlijks door het Gemeentebestuur met de Gecommitteerden uit de Gemeente te formeren". (art. 18).

Het platteland kende deze omslagen reeds lang, zoodat men het voordeel had hier geen nieuwigheid in te voeren.

Voor de gemeenten, waar het heffen van zulk eenen personeelen omslag minder gewenscht was, bepaalde artikel 19, dat de benoodigde gelden zouden gevonden worden „bij wijze van Verhooging van Additioneele Stuivers te Ponde, boven 's Lands Impositiën, onder de navolgende bepalingen vastgesteld: Verponding, Personeel, Dienstboden Paarden en Plaisiergeld, Runderbeesten, Mobilaire Belasting. De Wijn, Het Beestiaal, Het Gemaal, Het Regt van de Waag, Het Klein-Zegel op de Patenten, en Het Klein-Zegel op de Aliënatiën en de roerende Goederen in publieke Venduën verkocht wordende." Bij het heffen dezer belastingen moest worden in acht genomen „dat het Personeel, Dienstboden, Paarden en Plaisiergeld, de Belasting op de Runderbeesten, de Mobilaire Belasting mitsgaders het Regt van Patent, en dat op de Aliënatiën en

Venduën van roerende Goederen als meer bijzonder op de Plaatselijke Ingezetenen nederkomende, bij voorkeur aan de verhooging der Belastingen worden onderworpen; vervolgens de Verponding, de Wijn, het Beestiaal, het Gemaal, ofte wel een of meer derzelve, en laatstelijk het Regt van de Waag", (art. 20). Op die belastingen konden om te beginnen vijf opcenten geheven worden, eerst op het personeel en zoo vervolgens op de andere belastingen in de volgorde hier boven genoemd, en was het niet geoorloofd de opcenten op het personeel en zoo vervolgens op 10, 15 enz. te brengen, voor de andere genoemde bebelastingen met 5 of 10 opcenten bezwaard waren.

Artikel 27 gaf de gemeenten het recht tot het heffen van retributie's als: „Weg, Straat, Brug, Kaaij, Kraan en Sluisgelden of dergelijken, van of voor het gebruik van welke het onderhoud en de bekostiging aan de Steden en Plaatsen incumbeert; des nogtans, dat dezelve de kosten van aanleg en onderhoud van zoodanige Werken of Objecten niet te boven gaan en in geenerlei manieren tot eene Belasting op den In- of Doorvoer aanleiding kunnen geven, voorts Poortgelden, Marktgelden, voor het gebruik van Plaatsen op de opentlijke Markten, Hallen, Vischbanken en dergelijke."

Ditzelfde artikel stond aan de gemeenten ook toe het heffen „van eene matige Belasting op Prachtvertooningen bij Trouwen en Begraven en verder soortgelijke Objecten van Weelde alsmede omslagen voor het onderhoud van Lantaarnen, Brandspuiten, Nachtwachten enz."

Onder Lodewijk Napoleon bleef het reglement van 1805 van kracht, behoudens enkele veranderingen.

Zoo werd aan de gemeentebesturen toegestaan op enkele belastingen, niet genoemd in het reglement van 1805, opcenten te heffen, en veroorloofde de wet van 17 April 1807 het heffen van „Invoerrechten op vleesch, brood en wijn in vaste verhouding tot de opcenten aan de gemeente toegestaan."

Met de inlijving van ons land bij Frankijk in 1810 kregen wij het Fransche belastingstelsel, ook voor de gemeenten.

Hare inkomsten bestonden uit: opcenten op de grond- en de personeele belastingen, 8% van het zuiver bedrag der binnen de gemeente geheven patenten, de opbrengsten van gemeente-eigendommen en retributie's; terwijl in 1811 aan alle gemeenten, voor welke deze inkomsten niet voldoende waren, werd toegestaan het heffen van gemeentelijke octrooien.

Deze laatste werden geheven, met enkele uitzonderingen van alle „boissons en liquides; comestibles; combustibles; fourrages; matériaux"; en konden niet in eene gemeente worden ingevoerd „que par les barrières ou bureaux désignés à cet effet et après paiement des droits, ou soumission valable de les acquitter. Dans les communes où la perception à l' entrée ne peut avoir lieu sans de trop grands frais, il sera établi un bureau, autant que possible, au centre de la commune."

Deze octrooien werden eene zeer voorname bron van inkomsten voor de gemeenten. Zoo bedroeg in 1812 „het totaal der inkomsten van de gemeenten in de Hollandsche

departementen 16.615.096 francs, waarvan slechts 786.092 francs voortsproten uit de opcenten op de directe belastingen en 15.889.004 francs uit de „autres revenus des communes y compris les octrois." Wij slaan zeker den bal niet mis, door het grootste deel van deze laatste som op rekening der octrooien te brengen." [1])

Na het herstel onzer onafhankelijkheid bleek er dringende behoefte te bestaan aan wijziging in de bepalingen omtrent de plaatselijke belastingen; immers de „municipale octrooien" gelijk Mr. Treub opmerkt, „belemmerden het binnenlandsch verkeer en brachten groote verhoogingen in de prijzen der levensmiddelen."

Het reglement „op het heffen van stedelijke en plaatselijke belastingen", vastgesteld bij Souverein Besluit van 23 December 1813, trachtte hierin te voorzien.

Gelijk ik boven opmerkte, was dit reglement eene vereeniging van de stelsels, gevolgd in het reglement voor de gemeentebesturen van 20 December 1805, en onder de Fransche overheersching. Het stond in verband met een ander Souverein Besluit van 23 December 1813 „bevattende de belastingen, welke gedurende den jare 1814 zullen worden geheven."

Niettegenstaande art. 1 bepaalde, dat de „thans bestaande Stedelijke en Plaatselijke Belastingen, bekend onder den naam van Octroijen geheel en al worden afgeschaft", werden

[1]) Mr. M. W. F. Treub. Ontwikkeling en Verband van de Rijks-, Provinciale- en Gemeente belastingen in Nederland. Leiden 1885. bladz. 244.

zij in artikel 5, hoewel beperkt, in werkelijkheid gehandhaafd. Ook de vijf opcenten op de belasting „bekend onder den naam van personel et mobilier" nam men van het Fransche stelsel over; de 8% van het zuiver bedrag der binnen de gemeente geheven patenten vervielen. De bepaling omtrent de hoofdelijke omslagen, luidende: „wanneer het provenu dezer additionele stuivers (opcenten op de contribution foncière en de contribution personelle et mobilière) niet toereikende mogt zijn ter bestrijding van de Stedelijke en Plaatselijke behoeften, zal men in zoodanige Steden en Plaatsen welke minder dan twee duizend zielen bevatten, en in alle zoodanige anderen, zonder onderscheid van populatie, alwaar het montant van het te kort komende gering is, en de plaatselijke omstandigheden zulks toelaten, de penningen ter bestrijding van het voorschreven te kort bij voorkeur trachten te vinden door middel van eenen jaarlijkschen personeelen omslag of repartitie over de In- of Opgezetenen der Gemeente met inachtneming der relative vermogens derzelven, tot het dragen van lasten volgens een Staat, daarvan jaarlijks door het Stedelijk of Plaatselijk Bestuur te formeren" (art. 4), was in overeenstemming met artikel 18 van het reglement van 20 December 1805. Zoo ook paste artikel 6 toestaande „het heffen van Belastingen, bij wijze van verhooging van additioneele stuivers te ponde boven 's Lands Impositiën, onder de navolgende benamingen vastgesteld: Wijn, Gemaal, Regt van de Waag, Ronde Maat, Deuren en Venstergeld, Dienstboden, Paarden," in het stelsel van dat reglement.

Alle gemeenten moesten beginnen met het heffen van vijf opcenten op de contribution foncière en de contribution personelle et mobilière „zullende het rendement van deze beide Additioneele stuivers aan de Stedelijke en Plaatselijke Besturen maandelijks, door den Ontvanger der Directe Belastingen worden uitgekeerd, ieder voor zooveel de uitgestrektheid zijner Gemeente aangaat" (art. 2). Deze vijf opcenten werden berekend „over het principaal montant der Belastingen; en geenszins ook over de zoogenaamde additioneele centimes." (art. 3).

Dan konden de gemeenten, die daarvoor geschikt waren, hoofdelijke omslagen heffen. Anders dus als in het reglement van 1805, waar voor kleinere gemeenten het heffen van hoofdelijke omslagen in de eerste plaats was voorgeschreven en dus in zoover de zelfstandigheid der gemeenten hooger werd gehouden. Ieder die „alles bijeengenomen" drie maanden in eene gemeente verbleef „ofschoon elders gedomicilieerd zijnde" moest in den hoofdelijken omslag bijdragen, tenzij in geval „van welbewezene armoede."

Vervolgens bevatte artikel 5, hoewel het woord zorgvuldig vermeden werd, de instandhouding der plaatselijke octrooien. De „Stedelijke en Plaatselijke Besturen" konden namelijk, zoo de genoemde inkomsten niet voldoende waren, „eenen Impost (heffen) op het Beestiaal of Slagtgeld mitsgaders op den Jenever, Brandewijn, Bieren, Kolen en Turf, binnen hunne Gemeente geconsumeerd of verbruikt wordende, alsmede ook door eene belasting op

de huurwaarde van vaste Panden te betalen door bewoners, huurders of gebruikers (in het te kort voorzien); wordende niettemin bepaald, dat de Stedelijke of Plaatselijke impost op den Jenever en Brandewijn, in geen geval, zal mogen te boven gaan het derde gedeelte, en die op de Turf en Kolen, de helft van den impost, welke op die onderscheidene middelen respectievelijk van 's Landswege wordt geheven." (art. 5).

Waren de genoemde middelen nog niet voldoende, dan konden de gemeenten opcenten heffen op de belastingen genoemd in het, hierboven aangehaalde, artikel 6.

Evenwel stond het den souvereinen vorst vrij om dispensatie te verleenen van de bepaling, dat de belastingen, genoemd in art. 6, het laatst geheven werden en ze „bij voorkeur boven afzonderlijke belastingen van staatswege, (de belastingen van artikel 6) te heffen."

De ontwerpen en reglementen voor eenen hoofdelijken omslag of voor de belastingen bedoeld in de artikelen 5 en 6 moesten worden ingediend bij den commissaris-generaal in het departement, of aan zoodanige autoriteit, als denzelve constituoneel zal vervangen."

De „Departementale Autoriteiten" onderzochten de ontwerpen en reglementen en vervolgens was de goedkeuring van een plaatselijken omslag bij den commissaris-generaal in het departement, van alle andere ontwerpen en reglementen bij den commissaris-generaal tot de Binnenlandsche zaken, met dien verstande, dat de souvereine vorst zich voorbehield, de goedkeuring van alle ontwerpen

en reglementen van „Steden, Hoofdplaatsen van Departementen zijnde, mitsgaders van zoodanige Steden en Plaatsen waar de bevolking tienduizend zielen en daarboven bedraagt." (art. 7).

De gemeentelijke opcenten op 's Rijks „belastingen werden geind door de rijksontvangers en door dezen maandelijks uitbetaald aan de Magistraten of Gemeente-Besturen." Voor deze bemoeiingen hield het Rijk 4 °/₀ van de onzuivere opbrengst dezer belastingen voor zich. De regeling van de inning der andere plaatselijke belastingen werd aan de gemeentebesturen overgelaten. (art. 8).

Het laatste artikel van het reglement stond aan de gemeentebesturen toe „met goedkeuring van de Departementale Autoriteiten" het heffen van „Weg-, Straat-, Brug-, Kaai-, Haven-, Kraan-, Sluis- of Poortgelden, mitsgaders recognitiën voor het gebruik van plaatsen, op de openbare Markten, Hallen, Vischbanken en dergelijken." Eene bepaling als in het reglement van 1805, dat „dezelve de kosten van aanleg en onderhoud van zoodanige Werken of Objecten niet te boven gaan en in geenerlei manieren tot eene Belasting op den In- of Doorvoer aanleiding kunnen geven", ontbrak; wel bepaalde dit artikel dat omslagen mochten geheven worden tot „onderhoud van Lantaarns, Brandspuiten, Nachtwachten enz."

Met een enkel woord moeten wij hier melding maken van de zoogenaamde prelevementen op de inkomsten der gemeenten, welke onder de Fransche heerschappij waren ingesteld.

Zoo bepaalde een decreet van 23 Juli 1811, dat een ten honderd van de gemeenteinkomsten zou geheven worden voor het hotel der invaliden; een decreet van 29 October 1811 eischte een vijftiende gedeelte der inkomsten voor de kosten van de eeredienst; terwijl ook buitengewone prelevementen voorkwamen als bijvoorbeeld voor het vleesch, benoodigd voor de troepen in Holland gelegerd.

Na de komst van Willem I, eerst afgeschaft, bepaalde een besluit van 27 October 1814, dat 2 °/₀ van de gemeenteinkomsten een fonds voor onvoorziene uitgaven ter beschikking van het algemeen bestuur zouden vormen.

Bij Koninklijk Besluit van 20 Juni 1817 [1]) „bepalende de daarstelling van een fonds voor onvoorziene uitgaven in elke gemeente", werd deze aangelegenheid opnieuw geregeld. Het bepaalde 1ste dat de „heffing van tien ten honderd, door het vorige gouvernement daargesteld, op de opbrengst van het regt op de maat en waag, hetwelk ten behoeve der gemeente wierd geheven", werd afgeschaft; 2de zou door de staten der provinciën op de gemeentebegrootingen van 1817 en volgende jaren worden gebracht, behalve het fonds voor onvoorziene uitgaven ter beschikking van het provinciaal bestuur, eene som van 2 °/₀ der gemeenteinkomsten voor onvoorziene uitgaven ter beschikking van het algemeen bestuur.

Het fonds ter beschikking van het algemeen bestuur moest ten goede komen aan de gemeenten op welker inkomsten

---

[1]) Te vinden in Luttenberg's Chronologische Verzameling 1817 blz. 85

het geheven was. Was binnen 6 maanden „na expiratie van het dienstjaar op welks begrooting hetzelve gebragt" was, niet over dit fonds beschikt, dan zou „hetzelve niet meer gereserveerd blijven, en het beloop in buitengewone ontvang worden geleden."

Bij Koninklijk Besluit van 22 October 1847 werd het fonds ter beschikking van het algemeen bestuur opgeheven, terwijl het fonds ter beschikking van het provinciaal bestuur verviel bij de invoering van de Gemeentewet.

De grondwet van 1814 handelde in art. 96 over plaatselijke belastingen.

Het bepaalde, dat zoo een plaatselijk bestuur tot goedmaking der uitgaven noodig had belastingen te heffen, het zich moest „gedragen naar hetgeen deswege bij de algemeene financiële wetten, ordonnantiën en bepalingen is vastgesteld."

De ontwerpen van de in te voeren belastingen waren onderworpen aan de goedkeuring van de Staten der Provinciën of Landschappen. De staten moesten er voor waken, dat de belastingen niet bezwaarden „den vrijen invoer en doorvoer van producten van den grond of voortbrengselen van industrie van andere Provinciën, Steden of Plaatsen boven die van de Plaats zelve, waar de belasting gelegd wordt." Deze bepalingen werden in de Grondwet van 1815 overgenomen in art. 157, maar ook werd een nieuw artikel 158 ingelascht, luidende: „geene nieuwe plaatselijke belastingen kunnen worden ingevoerd zonder voorafgaande goedkeuring des Konings."

Er bestond alzoo eene tegenstrijdigheid: artikel 157 gaf de goedkeuring aan de Staten der Provincie, artikel 158 aan den Koning. „Wie in dezen stand der zaak het toezicht uitoefende, behoeft, met het oog op de geaardheid van het gezag in die dagen, geen betoog. Koninklijke besluiten maakten zich meester van de zaak." [1])

In 1816 werden in het stelsel der indirecte belastingen belangrijke wijzigingen gebracht en in verband hiermede werd het noodig geoordeeld het reglement op het heffen van stedelijke en plaatselijke belastingen van 23 December 1813 door een nieuw te vervangen; terwijl het „voorts dienstig (werd) geoordeeld, om boven en behalve de voorschriften in de grondwet voorkomende, eenige nadere en algemeene beschikkingen op het point van voorz. plaatselijke belastingen in Ons Rijk te arresteren." Een en ander geschiedde bij K. B. van 4 October 1816 (Stbl. n°. 54).

Dit Koninklijk Besluit behield de vijf opcenten op de hoofdsom der grondbelasting en op de hoofdsom der personeele en mobilaire belasting, zij werden geïnd door de ontvangers der directe belastingen en door dezen maandelijks aan de gemeentebesturen uitgedeeld. Deze bepaling onderging de volgende wijzigingen. De wet, van 12 Juli 1821 (Stbl. n°. 9) „houdende de grondslagen van het stelsel van 's rijks belastingen" bepaalde in art. 15 ook, dat vijf opcenten op de hoofdsommen der belastingen op de gebouwde

---

[1]) Mr. Jacques Oppenheim. Handboek voor de beoefening van het Nederlandsch Gemeenterecht Groningen 1883. bl. 72.

en ongebouwde eigendommen en op het personeel, ten behoeve der gemeenten zouden geheven worden, bovendien konden nog twee opcenten geheven worden, maar deze moesten „strekken tot het doen wegvallen of verminderen der personeele of andere plaatselijke belastingen." Toen bij art. 1. 4e a. van de wet van 27 December 1834 (Stbl. n°. 39) „tot vaststelling der middelen tot dekking der uitgaven, begrepen in de begrooting over 1835," bepaald werd, dat er acht opcenten op de grondbelasting zouden geheven worden „daaronder begrepen twee opcenten, welke naar aanleiding van de tweede zinsnede van artikel 15 der wet van 12 Juli 1821 (Stbl. n°. 9) voor de gemeenten hebben kunnen geheven worden en die voortaan ten behoeve van het Rijk zullen geheven worden," was het gevolg hiervan „dat sedert dien tijd alle gemeenten vijf opcenten op de grondbelasting en het meerendeel 7 opcenten op het personeel hieven." [1])

Verder bepaalde dit K. B., dat zoo deze opcenten en de inkomsten van de gemeenteeigendommen niet voldoende waren, dan mochten weg-, straat-, brug-, kaaigelden enz. geheven worden en „recognitiën voor het gebruik van plaatsen op de openbare markten, hallen, vischbanken en dergelijke" (ook hier ontbrak de bepaling dat de opbrengst de kosten van onderhoud niet mocht overtreffen) en omslagen gedaan worden voor „het onderhoud van lantarens, brandspuiten, nachtwachten en dergelijken." Art. 2.

---

[1]) Mr. Treub t. a. p. bl. 441.

„De tariven van de middelen“ genoemd in art. 2 en de „basis van de daarbij gemelde omslagen" moesten goedgekeurd worden door de Provinciale Staten, evenals de „algemeene goedkeuring" van zulk eene belasting bij hen was. Art. 3.

Het K. B. van 9 April 1819 besliste, dat deze middelen belastingen en de tarieven en reglementen dus aan de goedkeuring van den Koning onderworpen waren, wanneer het gebruik noodwendig was en de rechten naar de waarde, soort en hoedanigheid der goederen werden gevorderd [1]) en bracht ook de goedkeuring van alle nieuwe tarieven en reglementen op kaai- haven- sluis- boom- weg- poort- brug en veergelden" aan den Koning, terwijl het laatste artikel van dit K. B. bepaalde, dat het K. B. van 25 Juli 1818 toepasselijk zou zijn op de omslagen voor het „onderhoud der straten, de lantaarnen, de brandspuiten en de nachtwachten." Met andere woorden: dat de goedkeuring van de Provinciale Staten ook van deze omslagen naar den Koning overging.

Het K. B. van 1816 bepaalde voorts, dat indien het noodig was de gemeenten „welke minder dan twee duizend zielen bevatten, en alle zoodanige andere, zonder onderscheid der bevolking, alwaar het montant van het te kort komende

---

[1]) Zie Mr. F. A. B. A. Baron van Ittersum. Art. 238 der Gemeentewet. Bijdragen tot de kennis van het Staats-Provinciaal en Gemeente-Bestuur in Nederland. Dl. XXVIII Nieuwe serie Dl. XV bl. 374, terwijl de schrijver op bl. 376 aantoont dat Thorbecke de onderscheiding, welke dit K. B. maakt, afkeurde.

gering is en alwaar de plaatselijke omstandigheden zulks zullen toelaten eenen jaarlijkschen omslag konden heffen over de ingezetenen der gemeente, volgens eenen staat daarvan jaarlijks door het stedelijk of plaatselijk bestuur te formeren." Dit artikel kwam overeen met art. 4 van het reglement van 1813; alleen ontbrak de zinsnede dat bij de heffing op „de relative vermogens tot het dragen van lasten" moest worden gelet. Bij missive van 28 Juni 1825 [1]) echter beval de administrateur voor het binnenlandsch bestuur aan, de grondslagen voor de hoofdelijke omslagen voor een derde op de directe belastingen met uitzondering van de grondbelasting te vestigen, voor een derde op het waarschijnlijk vermogen van de ingezetenen en voor een derde op derzelver vermoedelijk gebruik. De „tariven en leggers" volgens welke deze omslagen geheven werden, moesten goedgekeurd worden door de Provinciale Staten. Het K. B. van 25 Juli 1818 besliste, dat de goedkeuring van eenen dergelijken omslag bij den Koning berustte, en wel naar analogie van de bepalingen in art. 11 van het K. B. van 1816 waarbij nog eens uitdrukkelijk werd verwezen naar art. 158 der Grondwet, welk artikel, gelijk wij boven zagen, de goedkeuring van eene nieuwe plaatselijke belasting aan den Koning gaf.

Ieder die „alles bijeengenomen" drie maanden in eene gemeente verbleef, „ofschoon elders gedomicileerd" zijnde, moest in den omslag bijdragen, tenzij in geval van „welbe-

---

[1]) Zie Luttenberg's Chronologische verzameling bl. 47.

wezen armoede" (art. 5.) Hoewel het K. B. de hoofdelijke omslagen voornamelijk in de kleine gemeenten wilde geheven zien, werden zij toch langzamerhand ook in de meeste groote ingevoerd.

Art. 6 stond toe, dat gemeenten, kleiner dan tweeduizend zielen, welke „plaatselijke belastingen of octroijen" hieven, daarmede voortgingen, mits op de voorwerpen genoemd in art. 7.

Artikel 7 vergunde alle gemeenten, „in welke de behoeften niet kunnen worden bestreden door de tot nu toe aangewezene middelen", plaatselijke belastingen te heffen op „dranken, eetwaren, brandstoffen, fourragiën en bouwmaterialen."

Artikel 8 bepaalde, dat „onder de middelen op de eetwaren vooral in aanmerking moeten komen, die op het beestiaal en op het gemaal." Hierbij moet worden opgemerkt, dat in 1816 op die voorwerpen geen rijksbelastingen rustten.

Het tweede lid van art. 8 bevatte nog eene bijzondere bepaling voor den gemaalaccijns. Deze kon namelijk als eene provinciale belasting ingevoerd worden, indien men hem in alle gemeenten wilde invoeren „om het gemak en de onkostbaarheid der invorderingen van het toezicht te verzekeren", en behoefden de gemeenten, welke onder de bepaling van artikel 4 vielen, niet eerst den jaarlijkschen omslag te heffen.

Volgens het reglement vormden de opcenten op de rijksbelastingen een klein gedeelte van de inkomsten der gemeenten. De wet van 12 Juli 1821 bepaalde echter in

artikel 16 dat aan de gemeenten kon worden toegestaan opcenten te heffen op de rijksaccijnzen, zullende „dezelve door 's Rijks ambtenaren gelijktijdig met de accijnzen worden geïnd, en tot schadevergoeding der daaruit voortvloeiende onkosten, zullen door die gemeenten 3 pCt. van het beloop dier opcenten aan 's Rijks schatkist worden uitgekeerd." Zoo gingen vele plaatselijke accijnsen over in opcenten op rijks-accijnzen. Trouwens de Regeering zag dit blijkbaar gaarne, want een K. B. van 10 November 1826 verbood de plaatselijke accijnzen op de „fabrikage van bieren en azijnen" en verving die door opcenten op den rijksaccijns, terwijl een K. B. van 28 Januari 1834 bepaalde, „dat de heffing van belasting op het gemaal ten behoeve van steden of gemeenten niet dan bij opcenten op de hoofdsommen van den rijksaccijns op het gemaal" zou kunnen geschieden.

Artikel 9 bevatte: 1e den moeielijk te vervullen wensch, dat „in de aangrenzende gemeenten zooveel mogelijk dezelfde objecten tot gelijke hoogte bezwaard" werden; 2e de krachtelooze bepaling, dat „de plaatselijke belastingen geene objecten (zouden) treffen, welke reeds onder 's Lands indirecte belastingen begrepen zijn, dan voor zooverre het zou blijken onmogelijk te wezen, of met de belangen der ingezetenen te strijden, om in de behoeften van eene zoodanige gemeente op eene andere wijze te voorzien", en het verbod om „het zout, de zeep, de waag, de rondemaat en het binnenlandsch lastgeld (tot) object van plaatselijke belastingen" te maken; (dit laatste voorschrift was behalve voor

het zout, om art. 7 overbodig); 3e „dat ten aanzien van die plaatselijke belastingen, welke op objecten zouden worden gelegd, die reeds van 's Rijkswege zijn bezwaard, het montant der plaatselijke belastingen niet hooger worde gebracht dan tot de helft van 's Rijks impost, en de keuze bepaald op zoodanige objecten, welker belasting volgens de lokale omstandigheden het minste bezwaar aan de ingezetenen zal opleveren"; ook aan dit stellige voorschrift hield men zich in de praktijk niet, zoodat „rijksaccijnzen op objecten, en vooral die op het gemaal, in vele plaatsen verdubbeld, ja verdrie- en verviervoudigd werden;" [1]) 4e „dat de plaatselijke belastingen niet (zouden) prejudiciëren aan het beginsel van vrije binnenlandsche circulatie der impost-subjecte speciën."

Artikel 10 droeg aan de Provinciale Staten op, om onder goedkeuring des Konings „nadere bepalingen te maken omtrent de wijze op welke de plaatselijke besturen zich zullen moeten gedragen in het ontwerpen en voorstellen van plaatselijke belastingen."

De bij K. B. vastgestelde reglementen op het bestuur der steden en het platteland bevatten de met art. 158 der Grondwet moeielijk overeen te brengen bepaling dat het „doen voortduren, veranderen of ophouden van reeds bestaande plaatselijke belastingen" de goedkeuring van den Koning vereischte, daar artikel 158 der Grondwet deze goedkeuring alleen bij de invoering van eene plaatselijke belasting uitdrukkelijk eischte. Bij K. B. van 15 December

---

[1]) Mr. Treub, t. a. p. bl. 458.

1831 kwam de goedkeuring van „de tarieven aanduidende den aard der voorwerpen en het bedrag der belasting" aan den Koning, terwijl de Provinciale Staten de goedkeuring kregen van de reglementen „welke uitsluitend strekken om den richtigen ophef der plaatselijke belastingen te verzekeren."

Trachten wij met enkele woorden den toestand te schetsen zooals hij was onder de Grondwet van 1815 en nader was geregeld bij het K. B. van 4 October 1816 (Stbl. n°. 54) met de daarin gebrachte wijzigingen.

Dan zien wij in de eerste plaats, dat in de Grondwet twee artikelen voorkwamen, welke het onzeker maakten aan wien de goedkeuring van eene plaatselijke belasting was opgedragen. Vervolgens stond het stelsel der plaatselijke belastingen niet vast. Het berustte n.l. op het K. B. van 4 October 1816, zooals het door enkele wetten en vele K. B. was veranderd en toegelicht. Die regeling, hoofdzakelijk bij K. B., was eene fout; zij gaf geene zekerheid, want „elke Regeering bleef volkomen bevoegd van die regelen af te wijken, zoo dikwijls haar dit noodig voorkwam, en van die bevoegdheid werd dan ook voortdurend een zeer ruim gebruik gemaakt." [1]) Ten slotte was de groote fout der geheele regeling de buitengewone druk der plaatselijke accijnzen. Enkele aanhalingen zullen doen zien hoe bezwarend zij waren.

Zoo schrijft Mr. Oppenheim in zijn bovengenoemd werk op blz. 76, na aangetoond te hebben, dat het gouvernement

---

[1]) Mr. J. T. Buijs, De Grondwet. Dl. II blz. 207.

op alle wijzen het invoeren van gemeente-accijnzen aanmoedigde: „Dat de gemeentebesturen gaarne het oor leenden aan den vriendelijken drang van het gouvernement behoeft geene verwondering te wekken bij de gemakkelijke wijze om geld te maken, die de verbruiksbelasting bood. Terwille daarvan sloot men het oog voor de verderfelijke werking der accijnzen; bekommerde men zich niet om den druk, dien zij legden op de minvermogenden en die voor dezen weinig merkbaar was; achtte men niet op het aanzienlijk verlies aan nationaal vermogen, dat bij de invordering aan den strijkstok bleef hangen; zag men het zwijgend aan dat de accijnzen de voortbrenging, het vertier, het vrije verkeer fnuikten, dat zij binnenlandsche slagboomen opwierpen, tolliniën trokken om de gemeenten, die niet konden worden overschreden, dan met groote last en noemenswaardig tijdverlies." — Mr. J. H. G. Boissevain merkt in zijn werk over de Gemeentewet bij art. 240 op: „Die middelen (tot dekking der uitgaven) hebben zij (de gemeenten) vooral in de accijnzen gevonden, en wel het meest in die, welke de eerste levensbehoeften treffen. In Amsterdam staat de verhouding tusschen direct en indirect als 1 : 22 dat is, er wordt 22 maal meer aan accijnzen dan aan directe belastingen betaald." En even verder: „de verhouding tusschen het personeel en de accijnzen is voor het Rijk omstreeks 1 : 3. Voor de gemeenten echter 1 : 17. Voor Amsterdam evenwel 1 : 36, voor Arnhem 1 : 18. — Mr. Treub schrijft in zijn, door mij aangehaald, werk op bladz. 458: „Een loodzwaar gewicht

werd op de schouders der arbeidende klasse gelegd. — Van proportionaliteit was in het geheel geen sprake; de plaatselijke accijnzen waren door elkaar genomen, zeer sterk progressief in verkeerde richting. In dit opzicht waren de plaatselijke directe belastingen wel eenigszins beter; zij traden echter, vooral op de grootere plaatsen, naast de accijnzen zoo zeer op den achtergrond, dat zij als correctief, zooal eenigen, dan toch weinig dienst konden doen."

Artikel 142 van de grondwet van 1848 trachtte in de drie genoemde bezwaren te voorzien. Het bepaalde namelijk: „Het besluit van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen aan de Staten zijner provincie, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven.

De wet geeft algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen.

Zij mogen den doorvoer, en den uitvoer naar en invoer uit andere gemeenten niet belemmeren."

Alinea 1 sprak oorspronkelijk alleen van het besluit „tot oplegging eener plaatselijke belasting." Op aandrang der afdeelingen stelde de regeering de tegenwoordige redactie voor. Mr. Treub (t. a. p. bladz. 461 vlg.) betoogt, dat de afschaffing eener plaatselijke belasting niet aan de goedkeuring van de regeering moest onderworpen zijn. „Eene dergelijke beoordeeling, (zegt hij) moest echter alleen toegelaten zijn, wanneer het staatsbelang bij

de afschaffing in het spel is, wat gewoonlijk wel niet het geval zal zijn: de beslissing over de vraag welke belasting in het belang der ingezetenen van de gemeente voor afschaffing het eerst moet in aanmerking komen, had de grondwet, binnen de perken door de wet te stellen, geheel aan de gemeentebesturen zelf moeten overlaten." — Anders oordeelt Mr. Buijs (t. a. p. blz. 206 vlg.) waar hij zegt: „Immers wanneer aan eene gemeente het voorrecht ten deel valt, dat zij tot vermindering van hare belastingen kan overgaan, dan is het zeer licht mogelijk, dat er tusschen de Regeering en haar verschil van meening besta over de vraag: welke van de bestaande belastingen vóór alles moet ophouden te gelden. Dat dergelijk geschil, mocht het immer voorkomen, nu niet tegen den zin van de Regeering kan worden beslist, strookt geheel met het stelsel van de Grondwet, welke blijkbaar gewild heeft, dat in zake van plaatselijke belastingen, het overwicht aan het centraal bestuur zoude toekomen. Meent — om slechts één voorbeeld te noemen — het centraal bestuur in het algemeen belang daarvoor te moeten waken, dat bij de plaatselijke belastingen eene zekere vaste verhouding tusschen directe en indirecte bebelastingen gehandhaafd worde, dan kan aan de plaatselijke overheid niet de bevoegdheid worden toegekend om door het willekeurig afschaffen van een van beiden die vaste verhouding te verbreken." Maakte onze Gemeentewet onderscheid tusschen groote en kleine gemeenten, dan zou ik, voor de grootste gemeenten, de meening van Mr.

Treub gaarne willen onderschrijven; nu dit echter niet het geval is, meen ik mij bij het gevoelen van Mr. Buijs te moeten aansluiten.

De in alinea 2 bedoelde wet is de Gemeentewet, waarin de bepalingen over plaatselijke belastingen te vinden zijn in den zesden titel van de tweede afdeeling, en welke wij in het tweede hoofdstuk nader zullen beschouwen. De wijzigingen, die het samenstel der plaatselijke belastingen bij de wetten van '65 en '85 heeft ondergaan, zijn echter van zoo overwegend belang, dat ik hèt voor een geleidelijk overzicht van de ontwikkeling der plaatselijke belastingen wenschelijk acht, deze in hoofdzaak reeds in dit hoofdstuk te behandelen.

Alinea 3, welker voorschrift in art. 237 der Gemeentewet wordt herhaald, en iets anders beteekent dan de derde alinea van artikel 157 van de Grondwet van 1815, (deze verbood namelijk, dat eene plaatselijke belasting vreemde „producten van den grond of voortbrengselen van nijverheid" hooger belastte dan dezelfde voorwerpen, welke in de gemeente werden voortgebracht) eischte, stipt genomen, afschaffing van alle plaatselijke accijnzen. Die stap zou echter te groot geweest zijn, zoodat de Gemeentewet haar aanzienlijk beperkte, totdat zij in 1865 zoo goed als geheel werden afgeschaft.

Want toen het in 1864 der Regeering voorkwam, dat de tijd gekomen was om de plaatselijke accijnzen zoo mogelijk geheel te doen verdwijnen, diende zij een daartoe strekkend wetsvoorstel in, waarbij tevens voorzien werd

in de vermindering, welke de gemeenten door het afschaffen der plaatselijke accijnzen in hare inkomsten zouden lijden.

Tot nu toe werden de uitgaven der gemeenten, volgens de wet van 29 Juni 1851, bestreden uit:

Opcenten op de grondbelasting, welke voor de gebouwde eigendommen 15, voor de ongebouwde 10 mochten bedragen;

Opcenten op de hoofdsom der personeele belasting en „op de hoofdsom van andere daarvoor vatbare rijksbelastingen, direct naar het vermogen of inkomen geheven, met uitzondering van het patentregt." Deze opcenten op de personeele belasting mochten tot 25 gaan, maar werden geheven „naar gelang van de huurwaarde der perceelen en de bevolking, ten getale als in de bij deze wet gevoegde tabel is aangewezen, en indien het toegestane cijfer minder dan 25 bedraagt, in dezelfde reden: zóó echter, dat de heffing steeds geschiede bij geheele opcenten." (art. 242).

Voorts konden hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen geheven worden; belastingen op voorwerpen van verbruik; eene belasting op de honden; eene belasting op tooneelvertooningen en andere openbare vermakelijkheden; de rechten, loonen en andere gelden bedoeld in art. 238.

De volgorde, waarin deze belastingen zijn opgenoemd, geven geene rangorde waarin zij mochten geheven worden. Dit geschiedde voor de hoofdelijke omslagen in artikel 244. Deze mochten namelijk niet geheven worden, „alvorens de gemeente-opcenten op de grondbelasting, op de gebouwde eigendommen tot tien, op de ongebouwde tot vijf, en de

opcenten op de in art 242 bedoelde rijksbelastingen tot vijftien zijn opgevoerd.” Zij konden vroeger geheven worden „zoo het bedrag der op de gemelde belastingen reeds gelegde gemeente-opcenten een vijfde beloopt van hetgeen de gezamenlijke gemeente-belastingen, gemiddeld over de vijf laatste jaren jaarlijks onzuiver hebben opgebracht.” (art. 244). Eene bepaling waardoor men „trachtte te verhoeden, dat uitwonende grondeigenaars betrekkelijk te veel in de gemeentelasten zouden bijdragen. Het behoeft evenwel geen betoog, dat de bepaling, die aan de betrokken gemeenteraden eene uitbreiding van bevoegdheid gaf, doch geene verplichting oplegde, voor het beoogde doel ten eenen male ontoereikend was.” [1])

Dat de wetgever de plaatselijke accijnzen in 1851 wilde beperken, blijkt uit de voorwaarden, waaraan voldaan moest worden voor zij mochten geheven worden Dit kon immers niet plaats hebben, „alvorens de gemeente-opcenten op de grondbelasting het in art. 244 vermeld getal bereikt hebben, en de gemeente-opcenten op de in art. 242 bedoelde rijks-belastingen vijf en twintig bedragen, of deze laatste tot vijftien zijn opgevoerd, en in de gemeente eene directe plaatselijke belasting wordt gevorderd, wier bedrag ten minste met tien van die opcenten gelijk staat.” (art. 246).

De Regeering stelde nu bij Koninklijke Boodschap van 14 October 1864 voor, terwijl in beginsel geene belasting op voorwerpen van verbruik zoude geheven worden (het

---

[1]) Mr. Treub. t. a. p. bladz. 467.

tegenwoordig artikel 241): aan de gemeenten de beschikking te geven „over vijftig ten honderd van de hoofdsom der personeele belasting," terwijl zij tot nu toe slechts opcenten konden heffen. De opcenten, welke de gemeenten mochten heffen op de grondbelasting over de gebouwde eigendommen, werden van 15 op 40 gebracht, terwijl de opcenten op de ongebouwde te heffen op 10 bleven. Hierbij moeten wij in het oog houden, dat de 21½ opcenten, welke het Rijk hief op de hoofdsom der grondbelasting over de gebouwde eigendommen, zouden opgeheven worden. Dan kon aan de gemeenten, waar de opcenten op de grondbelasting tot 40 en 10 waren gebracht en waar, hetzij opcenten op de personeele belasting werden geheven met inachtneming van het tegenwoordige, toen voorgestelde, artikel 247, hetzij een hoofdelijke omslag of andere directe belasting was „tot een bedrag, hetwelk met vijftig opcenten op de hoofdsom der personeele belasting gelijk" stond, worden afgestaan van den rijksaccijns op het gedistilleerd *f* 14 per vat in de gemeente verbruikt wordende. Dit laatste stond in verband met een wetsontwerp tot verhooging van den rijks-accijns op het gedistilleerd van *f* 35 op *f* 50 per vat.

De Tweede Kamer toonde in haar Verloopig Verslag over dit wetsvoorstel groote bezwaren te hebben tegen deze uitkeering van de opbrenst van den accijns op het gedistilleerd aan de gemeenten. Zij oordeelde het o. a. onbillijk, dat de verhooging van den accijns, waarin het geheele Rijk moest bijdragen zou ten goede komen aan

enkele gemeenten. Zij zag er in „een ongelijk werkend subsidie-stelsel, want zij werden begunstigd, die hare uitgaven hoog hadden opgevoerd, en de gemeenten die met groote spaarzaamheid hare finantiën beheerden, werden uitgesloten.” Men toonde aan dat op de autonomie der gemeenten inbreuk zou gemaakt worden, zoo de beslissing over de vraag: „of en in welke mate” aan de gemeenten zou uitgekeerd worden, aan de Regeering kwam.

Bij de Memorie van Beantwoording liet de regeering deze uitkeering dan ook vervallen, en stelde als equivalent voor aan de gemeenten de bevoegdheid te geven, „te beschikken over tachtig ten honderd van de hoofdsom der personeele belasting.”

Bij de beraadslagingen stelden de heer Poortman en twee andere leden voor, dat de gemeentebesturen zouden mogen „beschikken over ten hoogste vier vijfde gedeelten van de opbrengst der hoofdsom van 's Rijks belasting op het personeel in hunne gemeenten geheven.” Het doel van dit amendement was te doen uitkomen, dat aan de gemeenten de beschikking gegeven werd over het vier vijfde gedeelte van het personeel, dat in de gemeente zelf geheven werd. Dit was ook wel de bedoeling van de Regeering, maar kwam in haar voorstel niet uit. Dan werd uitdrukkelijk gezegd, dat het personeel een Rijksbelasting bleef en dat iedere aangeslagene, onverschillig wat de gemeente deed, zijn vollen aanslag zou moeten betalen.

Volgens het voorstel der Regeering zou, naar mate de behoefte was, vier vijfde gedeelte van de personeele belasting „òf aan de gemeente (worden) uitgekeerd, òf slechts gedeeltelijk òf in 't geheel niet" worden ingevorderd. Bij dit voorstel waren door de Tweede Kamer de vragen gesteld, of het personeel nu wel geheel rijksbelasting bleef en of het gedeeltelijk betalen van de personeele belasting geene moeielijkheid zou geven, welke vragen gedaan werden met het oog daarop, dat de Grondwet het betalen van zekere som in de directe belastingen tot voorwaarde stelde voor de kiesbevoegdheid; terwijl in artikel 2 alinea 5 van de kieswet stond: „voor directe belastingen (worden gehouden) alle directe lasten, zoo opcenten als hoofdsom, verschuldigd aan 's lands kas." Hierop had de Regeering geantwoord, dat het personeel Rijksbelasting bleef, immers de belasting bleef aan het Rijk verschuldigd „al werd ook een gedeelte daarvan later aan de gemeenten uitgekeerd." Naar mijne bescheiden meening was het niet overbodig, zooals dan ook in het amendement van den heer Poortman werd voorgesteld, dit nog eens uitdrukkelijk te zeggen. Het gedeeltelijk betalen was volgens de Regeering ook geen bezwaar, daar artikel 2 laatste alinea van de kieswet zeide, dat het aangeslagen zijn in de kohieren voor betalen werd gehouden, waarop de Kamer te recht aanmerkte, dat de bedoeling dier bepaling was, dat de „aanslag ernstig gemeend en een zoodanige moest zijn, die, bijzondere omstandigheden uitgesloten, door betaling achtervolgd zou worden". Een bezwaar bij het amendement was, dat sommige gemeenten

vier vijfden der personeele belasting ten behoeve van het Rijk zouden opbrengen, terwijl andere dit voor zich zouden behouden. Maar de heer Poortman wees er op, dat het bedrag, hetwelk van dit vier vijfde gedeelte aan het Rijk zou komen slechts *f* 132.522 bedroeg, terwijl het geheele vier vijfde gedeelte bijna 6 millioen uitmaakte, en dat dit bedrag over 164 gemeenten verdeeld zou worden, in welke geene andere plaatselijke belastingen geheven werden en die bovendien ontlast werden van 21½ opcenten, welke het Rijk tot nu toe hief op de grondbelasting over de gebouwde eigendommen.

Door den heer van Heiden Reinestein werd een sub-amendement voorgesteld om het amendement te lezen: „beschikken over ten hoogste vier vijfde gedeelten van de opbrengst van de Rijksbelasting op het personeel in hunne gemeente geheven". De bedoeling van het sub-amendement was, om de gemeenten de beschikking te geven over de hoofdsom en de Rijksopcenten op de personeele belasting, wat, volgens de Memorie van Toelichting, ook wel de bedoeling van de Regeering was, maar in hare voordracht niet stond, evenmin als in het amendement van den heer Poortman c. s., een gevolg hiervan, dat men het oog had op een voorgestelde wet op het personeel, volgens welke het Rijk geene opcenten op het personeel zou mogen heffen. De Heer van Heiden Reinestein merkte op, dat men moest letten op de bestaande wet op het personeel en dat, al werd de nieuwe wet aangenomen, zijne redactie toch te verkiezen was.

De heer Poortman nam dit sub-amendement over.

De Minister van Binnenlandsche Zaken wees er op, dat de gemeenten zouden trachten het vier vijfde gedeelte van het personeel in het bezit te krijgen, wat hij „geen oeconomisch streven'' noemde; evenwel achtte hij het amendement niet destructief voor het wetsontwerp.

Het amendement gewijzigd naar het sub-amendement, werd aangenomen, zoodat in het vervolg artikel 240 der gemeentewet luidde:

„Tot dekking der plaatselijke uitgaven kunnen de gemeente-besturen:

1°. beschikken over ten hoogste vier vijfde gedeelten van de opbrengst der Rijksbelasting op het personeel, in hunne gemeente geheven.

2°. de volgende belastingen heffen:

opcenten op de hoofdsom der grondbelasting;

opcenten op de hoofdsom der personeele belasting en andere daarvoor vatbare Rijks-belastingen, direct naar het vermogen of inkomen geheven, met uitzondering van het patentregt;

hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen;

eene belasting op de honden;

eene belasting op tooneelvertooningen en andere openbare vermakelijkheden;

de regten, loonen en andere gelden, bedoeld in art. 238."

De tegenwoordige artikelen 241 en 242 werden bij de wet van 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 79) vastgesteld, zooals de Regeering ze had voorgesteld, waarbij het vroegere

artikel 241 het tegenwoordige artikel 242 werd, met verandering van „vijftien" in „veertig", en een nieuw artikel 241 werd ingevoegd, waarin de Regeering zich haastte het doel van de wijziging vau 1865 uit te drukken. [1])

1) Art. 255 zegt, dat bij bijzondere omstandigheden van den regel van art. 241 kan worden afgeweken. In 1866 werd aan 46 gemeenten de bevoegdheid gegeven verbruiksbelastingen te heffen bij 46 wetten van 10 April 1866 (Stsbl. n°. 1—26, 28—33, 34—48). Het aantal van deze gemeenten is tot 7 ingekrompen. De wet van 28 December 1891 (Stbl. n°. 236) geeft aan de gemeente Vlissingen, behoudens hoogere goedkeuring, de bevoegdheid, van 1 Jan. 1892, zoo noodig tot 1 Dec. 1896, belasting op het gemaal te heffen, voor zooveel de tarwe betreft, tot een bedrag van ten hoogste één gulden per 100 kilogram, en op het gedistilleerd tot een bedrag van ten hoogste twintig gulden per hectoliter, ad 50 percent sterkte. De wetten van 28 December 1891 (Stbl. n°. 237—242) geven aan de gemeenten Terschelling, Urk, den Helder, Vlieland, Middelharnis en Hellevoetsluis de bevoegdheid om, behoudens hoogere goedkeuring, op het gedistilleerd te heffen, zoo noodig tot 31 December 1896, eene belasting respectivelijk tot een bedrag van ten hoogste tien, twintig, vijftien, twintig, twaalf en twaalf gulden per hectoliter ad 50 percent sterkte. *a*) — In 1865 was het noodzakelijk dat de plaatselijke accijnzen in sterke mate beperkt werden om redenen hierboven genoemd. *b*) Maar dit neemt niet weg, dat aan het heffen van deze belastingen ook belangrijke voordeelen verbonden zijn. Zij nemen in opbrengst toe naarmate de welvaart grooter wordt, zij worden minder voelbaar betaald dan directe belastingen, ook zal deze belasting veel vrijwillig betaald worden, daar men zich dikwijls door het gebruik van surrogaten van het bijdragen kan ontslaan. In den lateren tijd is de aandacht gevestigd op andere soorten van plaatselijke accijnzen, welke zouden kunnen geheven worden, zonder de oude binderpalen weer in 't leven te roepen, zooals bijv. een accijns op gas. *c*)

a) In het wetsontwerp, dat bij K. B. van 20 Aug. 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, stelde de Regeering voor art. 255 te doen vervallen, daar de Gemeentewet niet uitdrukkelijk behoeft te bepalen, dat bij uitzonderingswet van haar kan worden afgeweken.

b.) blz. 19 vlg.

c.) Zie Gids, Oct. '81. Belastinghervorming door Prof. N. G. Pierson, blz. 22.

Voorts werd de bevoegdheid van de gemeente-besturen tot het heffen van hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen uitgebreid. Dit geschiedde door het, op bladzijde 25 aangehaalde, artikel 244 te doen vervallen. [1])

---

1) Opdat het niet noodig zij er later op terug te komen, worden hier kortelings vermeld de artikelen, welke bij de wet van 1865 ver vielen, in verband met het beginsel, uitgedrukt in het tegenwoordige artikel 241. — Artikel 246 is op bladz. 25 aangehaald en de beteekenis in 't kort uiteengezet. — Artikel 247 luidende: „Plaatselijke belastingen op voorwerpen van verbruik treffen, zooveel mogelijk, alleen het werkelijk verbruik, had de bedoeling, dat bij uitvoer van producten, waarvoor accijns betaald was, deze moest gerestitueerd worden. In de Memorie van Toelichting op dit artikel heeft de Regeering erkend, dat bij stipte uitvoering van artikel 142 der Grondwet, geene plaatselijke verbruiksbelasting mogelijk was. Zij zeide: „Het artikel zegt echter: zooveel mogelijk (want) voor elk brood, voor elke geringe hoeveelheid vleesch, kan bij uitvoer geene teruggaaf van belasting worden verleend. Het is dus onvermijdelijk dat de belasting soms ook het gebruik buiten de gemeente treffe. Moet de slotbepaling van art. 142 der Grondwet in zoo beperkten zin, als de letter schijnt mede te brengen, worden opgenomen, er ware geene plaatselijke belasting op het verbruik denkbaar." — Art. 248 bevatte eene bepaling, welke hetzelfde verbood als de laatste alinea van artikel 142 der Grondwet. „Het verbruik der voortbrengselen van andere gemeenten (mocht) niet hooger (worden) belast, dan dat der eigene voortbrengselen van de gemeente." — Art. 249, eenige noodzakelijke levensbehoeften vrijlatende van plaatselijke accijnzen, luidde: „Het verbruik van zout, zeep, aardappelen, varkensvleesch en schapenvleesch wordt niet belast." — Voorwerpen, waarop een Rijksaccijns rustte, mochten in beginsel niet hooger worden belast „dan de hoofdsom van dien accijns. Zijn echter de gemeente-opcenten op de grondbelasting tot het in art. 241 vermelde en die op de in art. 242 bedoelde rijks directe belastingen tot het daar bepaalde maximum opgevoerd, dan kunnen het gemaal, zooveel de tarwe betreft, het geslagt, zooveel de runderen en kalveren aangaat, de wijn en het gedistilleerd hooger worden belast, doch uiterlijk tot anderhalf

Bij Koninklijke Boodschap van den 17den November 1884 werd een in de vorige zitting onafgedaan gebleven ontwerp van wet tot wijziging van de artt. 240, 242 en 247 der Gemeentewet, aan de Tweede Kamer ter nadere overweging aangeboden. Dit ontwerp luidde als volgt: „§ 1.

---

maal het bedrag van den rijksaccijns. Waar de plaatselijke gesteldheid eene eigene directe belasting toelaat, moet evenwel de heffing daarvan voorafgaan aan de bedoelde verhooging der opcenten, op het gemaal, het geslagt, den wijn en het gedistilleerd" (art. 250). Een artikel binnen welks grenzen de gemeente-besturen zich hadden te houden, evenals binnen die gesteld in de artikelen 244 en 246, wilden zij hunne bepalingen betreffende plaatselijke belastingen door den Koning goedgekeurd zien. „Voorwerpen, dienende tot voortbrengend verbruik in fabrieken of andere ondernemingen van nijverheid, worden niet of zoo min mogelijk door plaatselijke belastingen getroffen. De regelen omtrent den vrijdom van rijks-accijnzen wegens die voorwerpen worden bij de plaatselijke belastingen betracht," was de inhoud van artikel 251, eene bepaling, welke moest verhinderen, dat een fabrikant, door toedoen van plaatselijke belastingen, met meer kosten produceerde in eene gemeente dan in eene andere. — Het laatste artikel, hetwelk wegviel, art. 252, bepaalde: „Bouwmaterialen benoodigd voor het maken, herstellen of onderhouden van rijks- of provinciale werken, worden niet belast." Gelijk de Memorie van Toelichting zeide, „(scheen) er geene reden, waarom deswege in eenig geval belasting aan de gemeente zou moeten worden betaald." — Artikel 255, luidende: „Bijzondere wetten wijzen de gemeenten aan in wier belang, uit hoofde van bijzondere omstandigheden, van de bij artt. 244, 246, 250 en 254 eerste zinsnede gestelde regels kan worden afgeweken," verkreeg, met het oog op de artt. 244, 246 en 250 welke wegvielen en op het nieuwe art. 241, de tegenwoordige redactie. — De slotbepaling van de wet van 1865 luidde: „Alle plaatselijke belastingen, behalve de in art. 238 bedoelde regten en loonen, worden voor den 1sten Januarij 1866 herzien en aan Onze goedkeuring onderworpen. Die belastingen vervallen, wanneer Onze goedkeuring op de heffing daarvan niet vóór den 1 Mei 1866 is verleend."

In art. 240 der Gemeentewet wordt onder n°. 1 in plaats van „vier vijfde gedeelten" gelezen: „drie vijfde gedeelten." § II Art. 42 der Gemeentewet wordt gelezen als volgt: „Het getal der opcenten op de grondbelasting kan voor de gebouwde eigendommen tot zestig, voor de ongebouwde tot veertig gaan." § III Art. 247 der Gemeentewet wordt gelezen als volgt: Heffing van opcenten op de hoofdsom der personeele belasting is niet geoorloofd, tenzij de opcenten op de hoofdsom der grondbelasting op de gebouwde eigendommen tot veertig en die op de hoofdsom der grondbelasting op de ongebouwde eigendommen tot tien zijn opgevoerd en een hoofdelijke omslag of andere directe belasting worde geheven, welker opbrengst met het bedrag der te heffen opcenten op de personeele belasting minstens gelijk staat." § IV. Deze wet treedt in werking 1 Mei 1885. — De opcenten op de grondbelasting tot heffing waarvan de raden der gemeenten in den loop van het jaar 1885 onder Onze goedkeuring besluiten, worden over dat jaar door Rijksambtenaren krachtens suppletoire kohieren ingevorderd."

De toestand van 's lands geldmiddelen maakte dit wetsontwerp, vooral door de verwerping van het wetsvoorstel tot invoering eener klassenbelasting, noodzakelijk

In het Voorloopig Verslag van de Tweede Kamer werd dit wetsvoorstel „eene ruwe greep in de verhouding tusschen de Rijks- en gemeentebelastingen" genoemd, waardoor, „in de financiën van vele gemeenten groote verwarring gesticht zou worden." Ook zag men ongaarne aan de

gemeenten eene ruimere bevoegdheid geven tot heffen van opcenten op de ongebouwde eigendommen.

In de Memorie van Beantwoording stelde de Regeering dan ook in zoover eene wijziging van haar wetsontwerp voor, dat de gemeenten jaarlijks zouden kunnen beschikken: 1e over een vast bedrag „gelijk staande met 4/5 van de zuivere opbrengst van de hoofdsom der Rijksbelasting op het personeel over het dienstjaar 1884/85 in de gemeente geheven" en 2e over de zuivere opbrengst van tien der Rijksopcenten op de ongebouwde eigendommen. In het verlies, dat de gemeenten zouden lijden, konden zij voorzien door hare ruimere bevoegdheid tot het heffen van opcenten op de gebouwde eigendommen en door hare eigen plaatselijke belastingen. Het Rijk zou door dezen maatregel in het eerste jaar wel niet meer dan één millioen verkrijgen, maar het accres van het Personeel zou het geheel ten goede komen, en werd het vrij in de regeling van de opcenten op deze belasting, nu het daarvan niet meer 4/5 aan de gemeenten behoefde af te staan.

In het Verslag naar aanleiding van het tweede onderzoek in de afdeelingen merkte men op, dat terwijl aan den eenen kant de band tusschen de Rijks- en gemeentefinanciën werd losgemaakt aan den anderen kant, door den afstand van opcenten op de ongebouwde eigendommen, die band weer hechter werd. Ook wees men er op, dat er niet alleen bezwaar bestond tegen de ruimere bevoegdheid tot heffen van opcenten op de ongebouwde eigendommen, maar dat dit bezwaar ook gold voor de opcenten op de gebouwde eigendommen.

Van de besprekingen, gehouden door de Commissie van Rapporteurs en de Ministers van Binnenlandsche Zaken en van Financiën, was het gevolg: 1e dat in eene nota van wijziging werd voorgesteld een nieuw art. V in het wetsontwerp in te voegen, luidende: „Deze wet wordt herzien voor 1 Januari 1896," opdat men met veranderde toestanden in gemeenten rekening zou kunnen houden; 2e dat door de heeren de Bruijn Kops, Godin de Beaufort, van Kerkwijk, Kolkman, Roëll en Rutgers van Rozenburg als amendement werd voorgesteld art. 1 van het wetsontwerp te lezen als volgt: „In art. 240 der wet van 29 Juni 1851 (Staatsblad n°. 85) gewijzigd „bij de wet van 7 Juli 1865 (Staatsblad n°. 79), wordt de zinsnede onder 1e gelezen als volgt: „jaarlijks, geheel of gedeeltelijk, beschikken over eene som, ten laste van het Rijk, gelijkstaande met vier vijfde gedeelten van de zuivere opbrengst der hoofdsom en Rijksopcenten van de belasting op het personeel, gemiddeld over de belastingjaren 1882—1883, 1883—1884 en 1884—1885 in hunne gemeenten geheven." De Regeering had verklaard, dat een dergelijk amendement haar niet onaannemelijk voorkwam, „mits de Kamer dan tevens in de behoefte van de schatkist hielp voorzien, door in de heffing van nieuwe opcenten op het personeel te bewilligen." In verband met dit amendement zouden de artt. II en III van het wetsontwerp moeten vervallen en Art. IV werd voorgesteld te lezen als volgt: „Deze wet wordt gerekend in werking te zijn getreden op 1 Mei 1885." Door dit amendement zou de Staat de

vrije beschikking houden over de grondbelasting en alleen de vooruitgaande gemeenten eene weinig verminderde bate uit het Personeel trekken.

Dit amendement voor zoover het verandering bracht in de artt. I, II en III van het wetsontwerp, werd met eene kleine redactie wijziging aangenomen. De Regeering stelde voor art. IV van het wetsvoorstel, als art. II te lezen als volgt: „Deze wet treedt in werking op den dag harer afkondiging. — Over het jaar 1885 wordt geheel of gedeeltelijk over $^{8}/_{12}$ der bij art. 1 bedoelde som beschikt, alsmede over hetgeen aan de gemeenten nog mocht aankomen wegens de vier vijfde gedeelten van de hoofdsom en Rijksopcenten der belasting op het personeel over het belastingjaar 1884—1885. — Zoolang de gemiddelde zuivere opbrengst der hoofdsom en Rijksopcenten van de belasting op het personeel over de belasting-jaren 1882—1883, 1883—1884 en 1884—1885 niet vaststaat, wordt de uitkeering volgens art. 1 voorloopig berekend naar de vermoedelijke zuivere opbrengst door Onzen Minister van Financiën voor elke gemeente te bepalen, behoudens latere vereffening van het verschil." Dit voorstel werd aangenomen, evenals art. V, nu art. III, zooals de Regeering het had voorgesteld. Deze drie artikelen kwamen als de wet van 26 Juli 1885 in het Staatsblad n°. 169.

Art. 142 van de Grondwet van 1848 is, met enkele redactieverbeteringen, art. 147 van de tegenwoordige Grondwet geworden. Zoo werden om het bepaalde in art. 161 der

Provinciale Wet, de woorden „Staten zijner provincie" vervangen door „Gedeputeerde Staten" en luidt het artikel dus thans:

„Het besluit van een Gemeentebestuur tot het invoeren wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen aan de Gedeputeerde Staten, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder wiens goedkeuring daaraan geen gevolg kan worden gegeven.

De wet geeft algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen.

Deze belastingen mogen den doorvoer, den uitvoer naar en den invoer uit andere gemeenten niet belemmeren."

Te betreuren is het, dat het woord „besluit" niet veranderd is in „verordening." Want dan zou de redactie in overeenstemming zijn met art. 150 der Gemeentewet dat als „verordening" beschouwt „alle voorschriften en beschikkingen van den Raad en van Burgemeester en Wethouders" en met art. 145 der Grondwet, dat n. l. een onderscheid maakt tusschen „besluiten" en „verordeningen," en nu is eene belasting-verordening ongetwijfeld meer eene „verordening" dan een „besluit." Immers onder verordening zal wel moeten worden verstaan eene maatregel van wetgevenden aard.

HOOFDSTUK II.

Tegenwoordige rechtstoestand.

---

§ 1. Beginselen van ons plaatselijk belastingstelsel.

De gemeente — gelijk zij moet zorgen voor de belangen harer ingezetenen en hare medewerking moet verleenen aan de uitvoering van Rijkswetten — heeft belangrijke uitgaven te bestrijden.

Een belangrijk deel van de inkomsten, waaruit dit geschiedt, bestaat uit de opbrengst van plaatselijke belastingen, welke men kan onderscheiden in belastingen in engeren zin en in rechten en loonen.

Het recht van de gemeenten, tot het heffen van plaatselijke belastingen, berust op het eerste lid van artikel 147 der Grondwet.

In ditzelfde lid wordt bepaald aan welk toezicht de gemeentebesturen bij het „wijzigen, invoeren of afschaffen eener plaatselijke belasting" onderworpen zijn. Dit toezicht is noodig opdat het centraal gezag kunne waken, dat de gemeentebesturen bij de verdeeling der lasten de billijkheid in acht nemen, en zij geen inbreuk maken op de regels, welke de wet stelt met betrekking tot de plaatselijke belastingen.

Want dit is een ander beginsel bij de regeling van ons

plaatselijk belastingstelsel, dat de wet, ten aanzien daarvan, algemeene regels stelt.

Dit beginsel is uitgedrukt in het tweede lid van artikel 147 der Grondwet.

Deze alinea wil dat er voorschriften gegeven worden, waaraan de gemeentebesturen zich bij de regeling van hun plaatselijk belastingstelsel, hebben te houden. En mijns inziens te recht. Want naar het mij voorkomt, is het de taak van den rijkswetgever de grondslagen vast te stellen van de belastingen, door welke de onderdanen door de gemeente kunnen worden getroffen, terwijl hij aan de gemeentebesturen ter regeling kan overlaten in welke mate die belastingen zullen treffen. [1])

Terwijl de Gemeentewet in artikel 241 verbiedt plaatselijke verbruiksbelastingen te heffen, noemt zij in artikel 240 verschillende belastingen op, waaruit de gemeenten in hare behoeften kunnen voorzien. In hoofdzaak doet zij dit door aan de gemeenten deels over bijna de geheele opbrengst van eene Rijksbelasting de beschikking te geven, deels door aan de gemeenten te vergunnen opcenten te heffen op Rijks-directe belastingen met uitzondering van het patentrecht, deels door aan de gemeenten toe te staan eigen plaatselijke directe belastingen te heffen.

De beschikking van de gemeente over de opbrengst van eene Rijksbelasting wordt algemeen afgekeurd. De gemeente kan geen invloed uitoefenen op de heffing van de

[1]) Zie Buijs. De Grondwet II. blz. 208.

belasting, zij kan haar niet overeenkomstig plaatselijke behoeften inrichten. Wat te meer klemt waar aan de gemeenten niet een evenredig aandeel maar eene vaste som wordt uitgekeerd. [1]) Ook is het onjuist, al weegt dit bezwaar in casu, zooals in het eerste hoofdstuk aangetoond werd, niet zwaar, de gemeenten aan te sporen, het volle bedrag van het haar toekomend aandeel te heffen, daar anders een gedeelte daarvan ten bate van 's lands kas zou komen.

De vraag wat beter is, de gemeenten de bevoegdheid te geven opcenten te heffen op 's Rijks belastingen of wel eigen plaatselijke belastingen te doen heffen, is eene bekende quaestie van het grootste gewicht. Voor beide stelsels zijn krachtige argumenten aan te voeren. Staat men de gemeenten toe eigen plaatselijke belastingen te heffen, zoo houdt men het beginsel van de autonomie der gemeenten hoog, men vergroot in ruime mate de belangstelling van de ingezetenen in de gemeenteaangelegenheden, men voorkomt de moeielijkheid verandering te brengen in eene Rijksbelasting, welke met vele opcenten bezwaard is, men ontloopt het gevaar, dat de fouten van eene belasting door de opcenten in nog sterkere mate drukken. [2]) Maar moet de autonomie der gemeenten wel zoover worden doorgetrokken, dat men haar overlaat de beoordeeling van de vraag wat oeconomisch de beste belastingen zijn, wat men voor de juiste

---

[1]) Zie blz. 118.

[2]) Zie Mr. A. D. van Assendelft de Coningh. De herziening en het verband tusschen Rijks- en Gemeentebelastingen. Economist 1881. blz. 909 vlg.

kenteekenen der draagkracht van de ingezeten moet houden, welke schaal van progressie bij eene belasting zal worden in acht genomen? „Wanneer de gemeenten tot de heffing van een incometax overgaan, dan vindt gij in alle daarop betrekkelijke verordeningen de vraag beantwoord, wat inkomen is? maar ik bid u wat heeft de beantwoording van zulk een vraag met den natuurlijken werkkring der gemeente te maken?" [1]) En zullen de leden van den Raad, vooral in kleine gemeenten, steeds genoeg eerlijkheid en onbaatzuchtigheid bezitten, om de verdeeling der lasten naar behooren te doen plaats hebben? Mr. N. G. Pierson betwijfelt dit sterk. Hij zegt: [2]) „Dit beschikken over mijn en dijn kan niet worden overgelaten aan de eerste de beste combinatie van onkundigen, die goedvinden, de zaak onderling te regelen, en dikwijls door een misplaatst rechtsgevoel geleid worden. Ik heb wel hooren verzekeren, dat de dag, waarop de hoofdelijke omslag wordt vastgesteld, soms de *dag der vergelding* wordt genoemd en de benaming niet altijd slecht is gekozen." Wanneer wij nu nog in aanmerking nemen, dat het opcentenstelsel eene eenvoudige, weinig kostbare wijze van

---

[1]) Voordracht door Mr. J. T. Buijs gehouden in de Vergadering der leden van de Vereeniging voor de Statistiek in Nederland, opgenomen in in het Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje van 1881 bldz. XLVIII vlg.

[2]) Zie zijne rede in dezelfde Vergadering van de Vereeniging voor de Statistiek opgenomen in het Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje van 1881. blz. LXXVII.

heffing meebrengt, het belang van de ingezetenen bij eene richtige invordering van 's Rijks belastingen bevordert, en de eenheid in het plaatselijk belastingstelsel verhoogt, dan meen ik dat dit stelsel de voorkeur verdient.

De Gemeentewet noemt de verschillende bronnen van inkomsten van de gemeenten op zonder echter eene rangorde te geven, waarin zij moeten geheven worden. Slechts eene uitzondering komt hierop voor waarover straks meer. [1])

Het komt mij voor hier de plaats te zijn tot bespreking van de vraag of de Koning eene plaatselijke belasting, als aan de wet voldaan is, mag afkeuren wegens strijd met het belang der gemeente d. i. met het algemeen belang. Deze vraag ontleent haar gewicht daaraan, dat bij hare bevestigende beantwoording de autonomie der gemeenten beperkt wordt. Toch meen ik dat het antwoord in dien zin moet gegeven worden, omdat art. 147 der Grondwet het niet verbiedt en art. 145 al. 2 der Grondwet bepaalt, dat de macht des Konings tot vernietiging van besluiten wegens strijd met de wet of met het algemeen belang „onbeperkt" is „ten aanzien van de plaatselijke verordeningen en reglementen", waaronder, gelijk wij boven zagen, [2]) de plaatselijke belastingverordeningen begrepen zijn. Die macht is „onbeperkt" zegt art. 145 al. 2, maar ik meen toch dat dit „onbeperkt zijn" niet letterlijk mag worden opgevat, omdat de vroegere goedkeuring hier het

---

[1]) Zie blz. 46.

[2]) Zie blz. 38.

latere recht van vernietiging uitsluit, iets wat ook in strijd zou zijn met art. 236 der Gemeentewet. [1])

§ 2. De belastingen in engeren zin.

Opcenten op de hoofdsom der grondbelasting.

Deze kunnen volgens art. 242 voor de gebouwde eigendommen tot veertig, voor de ongebouwde tot tien gaan, omdat men oordeelde, dat de bezitter van gebouwde eigendommen meer belang heeft bij de verschillende uitgaven, welke de gemeente zich getroost voor instandhouding en vermeerdering van haren bloei, dan de bezitter van ongebouwde eigendommen. De waarde der gebouwde eigendommen staat nauwer in verband met deze uitgaven dan die der ongebouwde eigendommen.

Men heeft beweerd, dat de verhooging der grondbelasting eene verhooging der pachtsom zou ten gevolge hebben, zoodat zij niet zou drukken op den grondeigenaar, maar op den pachter. Ik geloof niet, dat deze bewering juist is. Want de hoegrootheid der pachtsom hangt van geheel andere omstandigheden af dan van den meerderen of minderen druk der grondbelasting. [2])

---

[1]) Zie blz. 91 vlg.

[2]) Zie Pierson. Leerboek der Staatshuishoudkunde Dl. I blz. 84 vlg. — In het wetsontwerp tot herziening der algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen, dat bij Koninklijke Boodschap van 20 Augustus 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, werd voorgesteld het maximum der opcenten, door de gemeente te heffen, op de hoofdsom der grondbelasting zoowel voor gebouwd als ongebouwd op 60 te brengen.

Opcenten op de hoofdsom der andere Rijks directe belastingen.

De alinea van art. 240, welke deze opcenten noemt, geeft tevens aan de gemeenten gelegenheid om op toekomstige Rijksbelastingen, direct naar het vermogen of inkomen geheven, opcenten te heffen. Ik spreek van „toekomstige Rijksbelastingen direct naar het vermogen of inkomen" daar de Gemeentewet voor de bestaande belastingen deze aangelegenheid regelt. In de artt. 242 en 247 regelt zij nl. het heffen van opcenten op de grond- en op de personeele belasting, terwijl art. 240 al. 5 het heffen van opcenten op het patentrecht verbiedt, omdat daardoor de nijverheid in eene gemeente, welke opcenten op het patent hief, in eene moeielijke concurrentie zou geplaatst worden met de nijverheid in eene andere gemeente, waar die opcenten in geene of mindere mate geheven werden; ook zal de slechte wijze, waarop deze belasting naar aller meening geregeld is, eene gegronde reden geweest zijn, om die fouten door opcenten niet zwaarder te doen wegen. De eenige be-

In verband hiermede zouden de 21½ Rijksopcenten op het ongebouwd vervallen en zou de heffing ten behoeve van het Rijk zoowel voor gebouwd als ongebouwd worden beperkt tot 5 % der belastbare opbrengst. Geene of althans geene belangrijke financieele nadeelen zou deze verhooging met 50 opcenten op het ongebouwd voor de belastingschuldigen hebben. Maar toch meen ik, dat het niet wenschelijk is dergelijke gelijkstelling in de wet op te nemen, al was het alleen, opdat niet, bij eene eventueele verhooging der opcenten, dit voor gebouwd en ongebouwd in dezelfde mate zal geschieden.

lasting waarop de gemeenten opcenten hadden kunnen heffen, namelijk de vermogensbelasting, vastgesteld bij de wet van 27 September 1892 (Stbl. n°. 223), verbiedt in art. 50, in afwachting van nadere wettelijke bepalingen, aan de gemeenten opcenten op haar te heffen.

Zoowel bij de vaststelling van de gemeentewet in 1851 als later heeft zich de vraag voorgedaan of de gemeenten opcenten konden heffen op het recht van successie. In ontkennenden zin is deze vraag beantwoord, vooral op grond daarvan, dat de wet van 12 Juli 1821 (Stbl. n° 9), welke wet ons Rijksbelastingstelsel regelt, de successiebelasting als eene indirecte beschouwt. [1])

Deze opcenten op de hoofdsom der personeele belasting konden vóór de wet van 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 79) tot vijf en twintig gaan. Zij werden geheven in eene opklimmende reeks, naar gelang van de huurwaarde der perceelen en de bevolking, ten getale als in de bij deze wet gevoegde tabel is aangewezen; en indien het toegestane cijfer minder dan 25 bedraagt, in dezelfde reden, zóó echter, dat de heffing steeds geschiede bij geheele opcenten (art. 242 al. 2 oud). In 1865 werd geen maximum voor deze opcenten vastgesteld; echter mochten zij niet geheven worden voor de gemeenteopcenten op de grondbelasting voor de gebouwde eigendommen op veertig en voor de ongebouwde op tien waren gebracht en tevens „een hoofdelijke omslag of andere directe plaatselijke belasting (werd) geheven, welke met

---

[1]) Zie over deze quaestie meer Mr. Oppenheim t. a. p. blz. 291.

het bedrag der te heffen opcenten op de personeele belasting minstens gelijk (stond)", (art. 247). Deze bepaling diende om te voorkomen, dat plattelandsgemeenten den grond zouden vrijstellen en dat de opcenten op de personeele belasting de voornaamste plaatselijke directe belasting zou worden.

Bij missive van den Minister van Binnenlandsche Zaken van 4 December 1865 n°. 322 gaf deze als zijn gevoelen te kennen, dat, hoewel de opklimmende reeks, welke de gemeentewet, ingevolge van art. 242 al. 2 (oud) vóór 1865 bevatte, was vervallen, de gemeenten bevoegd bleven deze opcenten in dezelfde of in eene andere opklimmende reeks te heffen. Eene ministerieele missive van den opvolgenden Minister van Binnenlandsche Zaken van 12 Maart 1866 gaf integendeel te kennen, dat het vervallen van die opklimmende reeks de bevoegdheid van de gemeentebesturen om in eene zoodanige reeks opcenten te heffen uitsloot. Bij deze laatste opvatting sluit ik mij het liefst aan. Want, naar mijne bescheiden meening, behoort het tot het gebied van den Rijkswetgever, te bepalen òf en in welke mate eene gemeente-belasting progressief zal werken en dient de Koning zijne goedkeuring te onthouden aan eene gemeentebelasting, waarin de progressie alleen steunt op het besluit van een gemeentebestuur. Want hoewel een gemeentebestuur bevoegd is zulk een maatregel te nemen (geen wetsvoorschrift verbiedt het) meen ik dat het wenschelijk is dat de Koning daaraan, wegens strijd met het algemeen belang, zijne goedkeuring onthoudt

Hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen.

Hieromtrent bepaalt art. 243 dat zij „worden geheven naar grondslagen, die voor een redelijken maatstaf van het inkomen der belastingschuldigen te houden zijn. Als grondslagen kunnen niet uitsluitend worden aangenomen een of meer grondslagen van de personeele belasting, of van de andere in de zesde zinsnede van art. 240 bedoelde Rijks directe belastingen ”

In de Memorie van Toelichting op dit artikel werd in 1851 gezegd: „Bij het groot verschil van plaatselijke omstandigheden schijnt het ongeraden stellige voorschriften te geven omtrent de grondslagen, voor de plaatselijke omslagen en andere directe belastingen aan te nemen. De bepaling der tweede zinsnede is echter noodig, wil men beletten dat plaatselijke directe belasting in het wezen eene verhooging worde van de Rijks directe belasting. Werd deze beperking in de wet niet opgenomen, de gemeente kon dan, onder de benaming van omslag heffen hetgeen zij als opcenten op het personeel niet zou mogen vorderen."

Volgens het verslag van de Commissie van Rapporteurs meenden sommige leden uit het woord „uitsluitend" te mogen opmaken, dat nooit eene Rijks-incometax grondslag zou kunnen worden voor een plaatselijken omslag. Hierop antwoordde de Regeering: „Het woord „uitsluitend" in de tweede zinsnede verbiedt niet eene Rijks-incometax onder

de grondslagen te begrijpen, maar alleen die belasting of eene andere, bij de vierde alinea van art. 240 bedoeld, zonder bijvoeging van meer, tot grondslag te nemen." [1])

Bij de wijziging van de Gemeentewet in 1865 stelde de Regeering voor, het tweede lid van art. 243 te doen vervallen. De Tweede Kamer wenschte, blijkens het Voorloopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs, het artikel onveranderd te behouden, daar zij beangst was, dat de eigen directe belasting geheel en al naar de grondslagen van het personeel zou geregeld worden en dat op die wijze het personeel „uit haren aard volstrekt ongeschikt, om als belasting naar het vermogen of naar de inkomsten te werken, inderdaad impôt unique der gemeenten (zou) worden." De Regeering handhaafde haar voorstel omdat, nu de bestaande hoofdelijke omslagen, niettegenstaande de tweede zinsnede van art. 243, meest geregeld waren naar de grondslagen van de personeele belasting met eene kleine wijziging of bijvoeging, zij meende, dat dergelijke toestand niet moest bestendigd worden. De meerderheid in de Tweede Kamer meende echter, dat de zinsnede de gemeentebesturen zou aansporen andere grondslagen te vinden, en nam een amendement aan, waarbij de zinsnede werd behouden met verandering van de woorden „vierde zinsnede" in „zesde zinsnede."

De verwachting van de Tweede Kamer is niet vervuld.

---

[1]) In gelijken zin besliste de H. R. bij Arrest van 24 Juni 1892 W. v. h. R. N°. 6203.

De hoofdelijke omslagen zijn in vele gemeenten blijven rusten op de meer of min gewijzigde grondslagen van de personeele belasting. [1])

Bij art. 243 doet zich de quaestie voor of dit artikel eene eigenlijke inkomstenbelasting toelaat. Naar mijne bescheiden meening niet, en wel om de volgende redenen. Ten eerste laat de redactie van het artikel het niet toe. De eerste zinsnede wil zeggen, dat hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen moeten geheven worden op grond van feiten, omstandigheden, vermoedens, die met recht gerekend kunnen worden op de hoegrootheid van het inkomen van de belastingschuldigen te wijzen. Het inkomen zelf zal men toch nooit een maatstaf van het inkomen kunnen noemen. Vervolgens zegt de vader van onze Gemeentewet in zijn missive van 29 Januari 1853 [2]), waarin hij de wenschelijkheid van eene betere regeling der hoofdelijke omslagen bespreekt: „Eveneens is het noodig de grondslagen zoo te kiezen en te omschrijven dat zij zoo min mogelijk tot verkeerde opvatting en toepassing of misbruik en willekeur aanleiding geven. Daarop wordt echter, naar het mij voorkomt, bij de besluiten der Gemeenteraden, tot heffing of nadere regeling van omslagen en andere directe belastingen, meestal niet genoeg gelet. *In*

---

[1]) Vergelijk mr. A. H. J. Heijnsius. De inkomstenbelasting in de Nederlandsche en Pruisische Gemeenten. Proefschrift, Leiden 1888, blz. 124 vlg.

[2]) Te vinden in Luttenberg's Chronologische Verzameling 1853, blz. 17, vlg.

vele dier besluiten wordt toch alleen het vermoedelijk vermogen of inkomen als grondslag aangenomen." Nu geeft Thorbecke in diezelfde missive eenige grondslagen aan voor hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen, welke volgens Mr. Arntzenius [1]) een „officiëelen vrijbrief" geven voor de overtreding van dit artikel. Maar dit bewijst geenszins, dat art. 243 eene rechtstreeksche inkomstenbelasting toelaat, maar maakt alleen duidelijk hoe moeielijk het is andere grondslagen te vinden. [2]) Deze missive had voor de gemeentebesturen in zoover waarde, dat zij, mits zij zich hielden aan de grondslagen daarin genoemd, op goedkeuring van hunne hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen konden rekenen.

Zij die meenen, dat ons art. wel eene eigenlijke inkomstenbelasting toelaat beweren nog, dat de wetgever van 1851 zich de mogelijkheid niet kon voorstellen, dat eene belasting direct naar het inkomen geheven werd maar dat, nu deze mogelijkheid is gebleken wel te bestaan, het ook geoorloofd is eene belasting direct naar het inkomen te heffen. Maar zou dan niet eerst de Gemeentewet met deze mogelijkheid moeten zijn in overeenstemming gebracht?

Hoewel ik dus meen, dat de Gemeentewet eene belasting onmiddelijk naar het inkomen niet toelaat, neemt dit laatste niet weg, dat deze plaatselijke belasting voortdurend in

---

[1]) Bijdragen tot de kennis van het Staats-Provinciaal en Gemeentebestuur in Nederland. Dl. XXI. blz. 259.

[2]) Zie over deze quaestie meer Mr. v. Doorn. De hoofdelijke omslag. Proefschrift Leiden 1881, blz. 25 vlg.

meerdere gemeenten wordt ingevoerd [1]) en bij de opvolgende Regeeringen op geene bezwaren schijnt te stuiten.

Over de woorden „andere plaatselijke directe belastingen" zie men bl. 73 vlg. en bl. 79 vlg.

De belasting op de honden.

Bij deze belasting, zegt art. 253, moet worden gezorgd, dat „op honden uitsluitend gehouden ten dienste van den landbouw of eenig bedrijf van nijverheid of ter bewaking van gebouwen of erven, geene, of eene mindere belasting, dan op andere honden, gelegd (wordt)."

Bij deze belasting is het minder te doen om de opbrengst, dan wel om het aantal honden te beperken.

De Minister van Binnenlandsche Zaken gaf omtrent deze belasting als zijn gevoelen te kennen, dat zij niet valt onder de woorden „andere directe belastingen" van art. 264 en het dus niet noodzakelijk was de voorschriften van art. 264—266 te volgen en dat het niet geoorloofd is eene bepaling op te nemen, waarbij den burgemeester de bevoegdheid gegeven wordt honden, waarvan de belasting niet kan ingevorderd worden of die niet zijn aangegeven, te doen dooden. [2]) De Minister gaf deze laatste uitspraak vooral op grond daarvan, dat „het dooden der honden wanneer de vervolging tot betaling der daarvoor ver-

[1]) Vergelijk Mr. A. H. J. Heijnsius. t. a. p.

[2]) De missives waarin de Minister dit te kennen gaf zijn te vinden bij Mr. G. v. Oosterwijk. De Gemeentewet bl. 1348.

schuldigde belasting vruchteloos geweest is, niet geacht kan worden een maatregel te zijn tot verzekering der inning." Hoe waar dit ook is, zou het, naar mijne bescheiden meening, beter geweest zijn, dat de Minister er op gewezen had, dat het vaststellen van eene dergelijke bepaling door een gemeentebestuur op geen wettelijken grond steunt. Want de verbeurdverklaring, genoemd in art. 271 der Gemeentewet, kan, meen ik, alleen van toepassing zijn bij belastingen op voorwerpen van verbruik [1]) en haar te gronden op art. 161 der Gemeentewet gaat niet aan daar de Gemeentewet, in art. 257 vlg., voorschriften gevende tot verzekering der inning der plaatselijke belastingen, de toepasselijkheid van dit artikel uitsluit.

De belasting op tooneelvertooningen en andere openbare vermakelijkheden.

Voor de invoering der Gemeentewet werd de opbrengst dezer belasting ingevolge een K. B. van 24 Augustus 1821 n°. 58, ten voordeele van de armen besteed; na dien tijd kwam zij in de gemeentekas, in overeenstemming met het stelsel, gevolgd in de Gemeentewet, dat niet toelaat aan de opbrengst eener belasting eene dergelijke bijzondere bestemming te geven.

---

[1]) Zie o. a. Arrest van den Hoogen Raad van 10 Februari 1864 (Weekblad van het Regt n°. 2571, Gemeentestem n°. 654) en het aangeteekende bij art. 271.

Het Vergunningsrecht.

Deze plaatselijke belasting wordt krachtens de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 97), gewijzigd bij de wetten van 23 April 1884 (Stbl. n°. 54), 16 April 1885 (Stbl. n°. 78), 15 April 1886 (Stbl. n°. 64) en 31 Dec. 1887 (Stbl. n°. 265), geheven van hem, die in eene gemeente sterken drank in het klein verkoopt. Hij heeft daartoe noodig vergunning van „burgemeester en wethouders der gemeente binnen welke hij dat bedrijf wenscht uit te oefenen (art. 1)." Deze vergunning heeft „geene kracht vóór de betaling van een gemeentelijk vergunningsrecht, door den gemeenteraad vast te stellen. Als grondslag voor de berekening van het vergunningsrecht wordt aangenomen de jaarlijks te schatten huurwaarde, die de localiteit, in verband met de omvang van het bedrijf, waarvoor de vergunning strekt, kan geacht worden te bezitten. Dit vergunningsrecht mag niet lager zijn dan vijf gulden en niet hooger dan twaalf gulden vijftig cents voor elke vijftig gulden huurwaarde of gedeelte daarvan, met dien verstande dat het recht voor eene vergunning van 30 April 1890 niet lager dan vijftien gulden van 1 Mei 1890 tot 30 April 1895 niet lager dan twintig gulden en daarna niet lager dan vijf en twintig gulden zij. Het bedrag wordt met vijf en twintig ten honderd verminderd voor de localiteiten waar geen sterke drank verkocht noch geschonken wordt tusschen Zaterdag avond te zes en Maandagochtend te zes ure. De regeling van dit vergunningsrecht geschiedt met inachtneming van de artt. 232 tot 236 der wet van 29 Juni 1851 (Stbl. n°.85) (art.6).

§ 3. De rechten en loonen van art. 238.

In dit art. luidende: „Voor plaatselijke belastingen worden gehouden, of daarmede, wat de toepassing van de artt. 232—237 betreft, gelijk gesteld de in naam der gemeente gevorderde weg-, straat-, brug-, kaai-, haven-, kraan-, sluis-, dok-, boom- en veergelden, wik-, weeg-, meet- en keurloonen, gelden voor banken of staanplaatsen in hallen, op markten en dergelijke openbare plaatsen, begrafenisregten en andere gelden voor het gebruik of genot van openbare gemeentewerken, bezittingen of inrigtingen en dat van door of van wege het gemeentebestuur verstrekte diensten", verklaart de wetgever, dat hij, onverschillig of zijne uitspraak oeconomisch juist is, die heffingen uit een staatsrechtelijk oogpunt voor belastingen houdt. Eene uitspraak welke wenschelijk was omdat daardoor eene beslissing gegeven werd in de twistvraag, welke omtrent dit punt bestond en om een einde te maken aan het feit, dat door vreemdelingen, dikwijls in strijd met het voorschrift van de derde alinea van art. 142 der Grondwet (art. 147 nieuw), voor een aanzienlijk gedeelte in de inkomsten van vele gemeenten werd bijgedragen. Want, in verband met dit artikel, moet men art. 254 beschouwen, dat bepaalt, dat deze heffingen „tot geen hooger bedrag mogen geheven (worden) dan noodig is te achten, om den betaler, naar evenredigheid van het gebruik of genot, dat hij heeft, in de kosten van aanleg, onderhoud of verstrekking van het door hem gebruikte of genotene te doen dragen."

In de oorspronkelijke redactie kwamen de woorden „of daarmede, wat de toepassing van de artt. 232—237 betreft, gelijk gesteld" niet voor. Ongelukkigerwijze zijn zij bij de behandeling van de Gemeentewet in de Tweede Kamer bij de Memorie van Beantwoording door de Regeering ingevoegd. Want zij moesten wel de quaestie doen ontstaan, of nu alleen de met name genoemde artikelen op deze rechten en loonen toepasselijk zijn.

De voorstanders van deze opvatting hebben een argument van belang in de woorden van de Memorie van Beantwoording. Daar wordt toch gezegd: „De bedoeling was al de genoemde en dergelijke heffingen met belastingen bij de wet gelijk te stellen teneinde daarop alle waarborgen, tegen ongepaste belasting geschonken, te kunnen toepassen...... Teneinde deze bedoeling nog duidelijker te doen uitkomen wordt eene bijvoeging aan de eerste woorden van het artikel voorgesteld." Toch kan ik met deze opvatting niet medegaan. Ik meen, dat de Regeering, door te groote zucht om het hoofddoel van die gelijkstelling uit te drukken, n. l. om een einde te maken aan „ongepaste" belastingheffing door ook op die heffingen van het toezicht van Gedeputeerde Staten en van de goedkeuring des Konings verzekerd te zijn, zich heeft laten verleiden de bedoelde woorden in te voegen, daarbij niet denkende aan eene woordelijke opvatting van deze woorden, [1]) welke

[1]) Mr. Oppenheim t. a. p. blz. 269 meent zulk eene opvatting met den naam van „letterknechterij" te kunnen bestempelen.

de toepasselijkheid o. a. van art. 271 vlg. uitsluit, van welke uitsluiting, zonder die bijvoeging, geen sprake kan zijn, daar dan art. 238, die rechten en loonen voor plaatselijke belastingen verklarende, de toepasselijkheid van het derde hoofdstuk, op de invordering van alle plaatselijke belastingen betrekking hebbende, insluit. Ik meen dus, dat de gevolgen, welke de oorspronkelijke redactie meebracht, moeten blijven gelden. [1])

In de Memorie van Beantwoording waarbij de woorden „of daarmede, wat de toepassing van artt. 232—237 betreft, gelijk gesteld," in dit artikel werden bijgevoegd, werd door de Regeering het woord „openbare" geplaatst voor „gemeentewerken," opdat het duidelijk zou zijn, dat de gemeenten geen vrees behoefden te hebben, dat zij zouden „verliezen wat zij op grond van overeenkomst of anderen titel van privaatregt bezitten of genieten."

In niet mindere mate dan de eerste bijvoeging heeft deze laatste tot verschil van meening aanleiding gegeven. De quaestie is namelijk, wat moet gebracht worden onder de woorden „openbare gemeentewerken, bezittingen of inrichtingen," eene vraag, die van belang is, daar op de heffingen welke hieronder vallen, art. 254 moet worden toegepast.

Maar wat valt er nu onder? Letten wij op de redactie van het artikel, dan zien wij, dat „voor plaatselijke be-

---

[1]) Mr. C. G. 'T Hooft. Bijdrage tot de toelichting van art. 238 der Gemeentewet. Proefschrift. Leiden 1890 bl. 11 vlg. behandelt deze quaestie zeer uitvoerig.

lastingen gehouden worden... de in naam der gemeente gevorderde weg-, straat-, brug-, kaai-, havengelden enz. ......en *andere* gelden voor het gebruik of genot van openbare gemeentewerken, bezittingen of inrigtingen." Wanneer wij dus een criterium trachten te vinden, waaraan wij kunnen toetsen wat valt onder „openbare gemeentewerken, bezittingen of inrigtingen," dan moeten volgens datzelfde criterium er ook onder vallen de met name genoemde heffingen van art. 238. Dat dit nu niet het geval is, wanneer men als zoodanig criterium aanneemt de door Thorbecke in zijn werk „over plaatselijke begrooting" gegeven omschrijving, die als publiekrechtelijke heffing wil beschouwen, al wat niet is betaling voor het gebruik van eene gemeenteinrichting „die op *denzelfden* voet, als door de overheid, door particulieren tot stand kan worden gebracht, en aan elk ten gebruike tegen zekeren prijs aangeboden" [1]), en evenmin als men aanneemt het criterium door den minister Heemskerk in zijne circulaire van 31 Mei 1876 aangenomen, welke onder dit artikel wil laten vallen „al wat van de inwoners der gemeente wordt geheven, wanneer deze gebruik of genot hebben van iets, waarvan hun het gebruik of genot *om niet* zou toekomen, ware door de plaatselijke verordeningen aan dat gebruik of genot niet het betalen eener som gelds verbonden," wordt door Mr. Oppenheim aangetoond [2]). Maar wel is dit het

---

[1]) t. a. p. blz. 64 vlg.

[2]) t. a. p. blz. 260 vlg.

geval als men voor openbare gemeente-inrichting de definitie van Mr. van Oosterwijk aanneemt [1]). Hij zegt n. l.: „Eene openbare gemeente-inrigting is de zoodanige, die bestemd en dienende ten algemeenen nutte, door het gemeentelijk gezag wordt beheerd, onverschillig of dat gezag onnmiddelijk door een voorschrift der wet verpligt is geweest haar daar te stellen, dan wel of men alleen uit eigen overtuiging dat het openbaar belang zulks in het geval, waarin de gemeente verkeert, medebragt, tot hare daarstelling is overgegaan." Gaarne sluit ik mij bij deze definitie aan, daar ik meen, dat zij met de bedoeling van den wetgever strookt. Want laten wij het woord „openbare," zooals wij hierboven zagen ingevoegd om aan te toonen, dat geenszins bedoeld werden de inkomsten welke eene gemeente trekt uit hare bezittingen jure privato of tengevolge van overeenkomsten door haar als privaat persoon gesloten en door welke invoeging geen verandering werd gebracht in hetgeen de wetgever wilde uitdrukken, voor een oogenblik weg, dan meen ik, dat niemand kan aarzelen onder de „gemeentewerken, bezittingen of inrigtingen" te brengen b. v. gasfabrieken, inrichtingen, waardoor de hier behandelde strijd voornamelijk ontstond, daar het ééne gemeentebestuur, haar rangschikkende onder art. 238, de beperking van art. 254 moest toepassen, terwijl andere gemeentebesturen haar als privaatrechtelijke instellingen beschouwende, in haar een welkom middel tot stijving der gemeentekas zagen.

1) t. a. p. blz. 1173 vlg.

Ook volgens de definitie van Mr. van Oosterwijk vallen gasfabrieken, waterleidingen enz. onder de woorden „openbare gemeentewerken, bezittingen of inrigtingen." Immers eene gasfabriek b.v. dient oorspronkelijk om in de behoefte van de openbare verlichting te voorzien. Buitendien meen ik dat daar, waar zooveel verschil is over de bedoeling van den wetgever, de opvatting van den steller van dit artikel mag in aanmerking komen. Thorbecke dan verklaarde bij missive d.d. 29 Mei 1863. [1]) „Waar leverantie aan anderen beoogd wordt .... schijnt, daar het gebruik door particulieren van gas, van gemeentewege geleverd, niet wel anders kan beschouwd worden dan als genot van eene openbare gemeenteinrigting, de toepasselijkheid der beide wetsartikelen (art. 238 en 254) niet twijfelachtig." Mr. Oppenheim, zich afvragende wat de bedoeling van den wetgever kan geweest zijn, schrijft: „het schijnt voor tegenspraak niet vatbaar dat zijne bedoeling was: te voorkomen dat de gemeenten langs omwegen, met name door het oprichten en exploiteeren van inrichtingen, die in hare hand een monopolie vormen, inkomsten verwerven die, door *enkelen* betaald, uitgaven moeten dekken *aan allen* ten goede komende" [2]).

Naar mijne bescheiden meening zou ik het dus juist vinden dat bij art. 238 de bovengenoemde ruime interpretatie gevolgd werd, zoodat op al die heffingen art. 254 toepas-

---

[1]) Te vinden bij Mr. van Oosterwijk t. a. p. blz. 1169.

[2]) t. a. p. blz 264 vlg.

selijk is. Want dan bereikt men het naar mijne meening groote voordeel, dat men het voor de gemeente geenszins onmogelijk, maar wel zoo maakt, dat zij niet dan wanneer de noodzakelijkheid er toe dwingt als beheerdster van dergelijke inrichtingen optreedt en houdt men zich aan de bedoeling van den wetgever [1]).

Onder de gelden geheven voor het genot „van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten" meen ik, dat zullen moeten vallen de heffingen, welke de gemeente doet voor de diensten, welke zij bewijst, hetzij doordat de wil van den wetgever haar daartoe noodzaakt, hetzij doordat haar plicht om op zoovelerlei gebied voor de belangen harer ingezetenen een open oog te hebben, haar dwingt.

Van de vele quaestie's welke zich bij deze artt. voordoen wensch ik hier enkele kortelings te bespreken.

---

[1]) Bij de behandeling van art. 254 in de Tweede Kamer werd de opmerking gemaakt, dat het moeilijk zou zijn bij de vaststelling van het bedrag, dat zou geheven worden voor 't genot van eene gemeente-inrichting of voor het bewijzen van een dienst van gemeentewege verstrekt, zich aan het eerste lid van art. 254 te houden. De Regeering antwoordde hierop, dat „het wel van zelf spreekt dat men ruim berekent welke de kosten van aanleg geweest zijn, welke die van onderhoud zijn, en er moet nog iets overblijven, want dat is noodig tot verzekering van de inrigting. Maar dit is geheel iets anders, dan om daarvan te maken een bron van inkomsten, ver, zeer ver overtreffende hetgeen de inrigting ooit gekost heeft, of ooit kosten kan, iets dat strekken zou om het verkeer van de eene gemeente met de andere te belemmeren." — Mr. J. P. Sprenger van Eijk. De Rijks- en Gemeentebelastingen in Nederland, blz. 211 wijst er op, dat art. 241 der Gemeentewet luidende: „belastingen op voorwerpen van verbruik worden niet geheven" in de praktijk niet wordt toegepast.

De definitie van Mr. van Oosterwijk zal niet zoo ruim mogen opgevat worden, dat ook het verplicht gebruik of genot van eene gemeente-inrichting onder art. 238 valt en evenmin zal men er onder mogen brengen de diensten waarvan het gebruik maken verplicht gesteld is [1]). Want stelt een gemeentebestuur het gebruik maken van eene gemeente-inrichting (b. v. gebruik van eene petroleum-bergplaats) of van zekere diensten (b. v. keuren van vee) uitdrukkelijk of door omstandigheden verplichtend, dan doet het dit omdat het van oordeel is, dat de openbare orde of gezondheid dit vordert. En waar nu geoordeeld wordt, dat het algemeen belang zulk een maatregel eischt, daar meen ik, dat de kosten van dien maatregel niet door enkelen mogen gedragen worden [2]). Bovendien kan bij verplicht gebruik toch moeilijk sprake zijn van een „dienst" welke bewezen wordt. [3])

Met Mr. Hooft [4]) meen ik, dat het gebruik van goederen, welke de gemeente jure publico bezit en die voor den openbaren dienst bestemd zijn en die dus begrepen zijn onder de woorden „openbare gemeentewerken, bezit-

[1]) Zie de aangehaalde plaats van Mr. Oppenheim op bl. 49. — Het verslag van Gedeputeerde Staten van Noord Holland te vinden bij Mr. H. A. Hooft, De rechten en loonen van art. 238 der Gemeentewet. Proefschrift Leiden 1885 blz. 56 vlg.

[2]) Dat art. 238 geen onderscheid maakt tusschen verplichte en onverplichte keurloonen is, meen ik, geen voldoende reden om ook de eerste onder art. 238 te brengen.

[3]) Zie Mr. van Ittersum t. a. p. blz. 386 vlg. en Gemeentestem n°. 1844.

[4]) t. a. p. blz. 31 vlg.

tingen of inrigtingen" niet valt onder de voorschriften van de artt. 238 en 254, zooals b. v. het gebruik van een stadhuis. Want worden deze goederen gebruikt volgens hunne bestemming dan is er van een, in die artt. bedoeld, verschaffen van „gebruik of genot" geen sprake; de gemeente gebruikt die goederen zelf tot goede behartiging van den „openbaren dienst." En worden deze goederen niet volgens hunne bestemming gebruikt [1]) dan kan er van toepassing van art. 254 geen sprake zijn. Wordt voor dit gebruik door de gemeente eene inkomst genoten dan zal dit als eene toevallige bate, uit overeenkomst voortvloeiende en dus vallende onder het privaatrecht, dienen beschouwd te worden.

In enkele gemeenten van ons land is in de laatste jaren een z. g. n. „straatgeld" ingevoerd. Dit is eene heffing welke art. 238 uitdrukkelijk noemt, en die dus in beginsel geoorloofd is, wat echter geen reden is, dat een gemeentebestuur deze heffing maar naar goedvinden zou mogen regelen. Zoo zal de gemeente onder den naam van „straatgeld" geene lasten op de ingezetenen mogen leggen om daarmede uitgaven te dekken, waartoe zij uit den aard van haren werkking verplicht is. Zij zal b. v. de kosten voor bestrating en rioleering niet door een afzonderlijken omslag van de ingezetenen mogen terugvorderen, want dat zijn uitgaven waartoe zij, als hare financien dit toelaten, dient over te gaan wegens de op haar rustende zorg voor

---

[1]) Mr. Hooft t. a. p. blz. 31 noemt als voorbeeld, dat een raadzaal van een Gemeentehuis aan een waterschap wordt afgestaan voor het houden van stemmingen.

de openbare gezondheid [1]). Een geoorloofd „straatgeld" zou, dunkt mij, het volgende zijn. De bewoners van eene winkelstraat, die door gas verlicht is, richten tot het gemeentebestuur het verzoek om die straat electrisch te verlichten. Het gemeentebestuur gaat hiertoe over, omdat zij oordeelt, dat zulk een verlichting voor de bewoners van die straat belangrijke voordeelen zal aanbieden en het in de gelegenheid is met weinig, althans met veel minder moeite dan eene particuliere onderneming het electrisch licht te leveren. De winkeliers zullen dan naar mate van het genot, dat zij van dat licht hebben in die kosten moeten bijdragen. Hoe men de grootte van dat genot kan berekenen zal dan een moeielijk, maar toch wel op te lossen vraagstuk zijn. De heffing welke men nu van de winkeliers vordert zal eene geoorloofde wezen, want de zorg voor behoorlijke straatverlichting rust op de gemeente, maar geenszins om dit in den vorm van electrisch licht te doen, waar eene goede gasverlichting bestaat. Als voorbeeld van een ongeoorloofd „straatgeld" noem ik nog het „straatgeld" zooals het te Amsterdam in 1879 werd ingevoerd. Deze belasting is in beginsel af te keuren omdat vergoeding wordt gevraagd voor uitgaven, welke niet door een afzonderlijken omslag door de gemeentenaren mogen bekostigd worden. Maar dit nu daargelaten, is dit straatgeld nog geen geoorloofde plaatselijke belasting. „Deze belasting wordt bijwege van

---

[1]) Mr. van Ittersum t. a. p. blz. 391 vlg. Zie ook de artt. 135, 205 en 179h der Gemeentewet.

omslag „voor het genot der werken en inrichtingen van, aan en onder den openbare weg" geheven van allen, „die krachtens het recht van bezit of eenig ander zakelijk recht het genot hebben van gebouwde eigendommen of opstallen, die aan den openbaren weg gelegen of daarvan slechts door een tot het perceel behoorend erf of tuin gescheiden zijn." Deze belasting wordt berekend naar de langs den grond gemeten breedte van den gevel, die aan of bij den openbaren weg gelegen is, in verband met de huurwaarde van het perceel, aangewezen krachtens de wet van 26 Mei 1870 (Staatsblad n° 82)" [1]). Ik meen dat de Gemeentewet deze heffing niet toelaat Men kan haar niet baseeren op art. 243, daar de gevelbreedte in verband met de huurwaarde niet geacht kan worden „een redelijke maatstaf van het inkomen der belastingschuldigen" te zijn, ook dragen in de hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen zij bij „die in de gemeente han hoofdverblijf houden, en zij, die er verblijven" (art. 245) en niet, zooals hier werd voorgesteld, alleen zij „die krachtens het recht van bezit of eenig zakelijk recht het genot hebben van gebouwde eigendommen of opstallen." De heffing te gronden op art. 238, in verband met art. 254, gaat ook niet aan, daar naar de gevelbreedte in verband met de huurwaarde toch niet kan uitgemaakt worden hoeveel iemand in het „straatgeld" moet betalen, opdat hij bijdrage „naar evenredigheid van het gebruik of genot dat

[1]) Mr. van Doorn t. a. p. blz. 57 vlg.

hij heeft, in de kosten van aanleg onderhoud of verstrekking van het door hem gebruikte of genotene", in casu van verlichting, stadsreiniging, rioleering, bestrating enz. [1])

Maar is het nu wel gewescht, zooals bij deze interpretatie noodzakelijk is, dat op al die heffingen de beperking van art. 254 wordt toegepast? Mr. Oppenheim [2]) oordeelt van niet. Hij zou dan ook een onderscheiding willen maken tusschen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke heffingen, deze allen, met weglating van het woord „openbare", laten vallen onder art. 238, om dan op de publiekrechtelijke de bepalingen van art. 254 toepasselijk te doen zijn, en voor de privaatrechtelijke heffingen „het behalen van een *billijke* ondernemingswinst" te gedoogen. Mr. Oppenheim wijst zelf op het bezwaar dat dan „tusschen de gemeenteraden en het hooger gezag" zal moeten „uitgevochten worden", wat valt onder publiekrechtelijke heffing en wat niet; buitendien zal het hooger gezag, want aan dit toezicht blijven alle heffingen onderwerpen, doordat zij alle vallen onder art. 238, moeten uitmaken wat men moet achten

---

[1]) Mr. Hooft t. a. p. toont nog aan, dat een gebruik overeenkomstig de bestemming van de zaak onder het artikel valt en dat alleen van een werkelijk gebruik sprake kan zijn, en bespreekt de quaesties of de bedoelde heffingen kunnen worden verpacht, of een stelsel van abonnement bij deze heffingen kan gevolgd worden, en of het schutten van vee valt onder de „door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten." — Zie nog het vonnis van den kantonrechter te 's Gravenhage, door Mr. J. W. H. M. van Idsinga besproken in de Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland Dl. XXIX. Derde Reeks Dl. I blz. 441.

[2]) t. a. p. blz. 267 vlg.

de grenzen der billijkheid te zijn, en is nu de vrees niet gewettigd, dat deze grenzen belangrijk ruim zullen genomen worden wanneer het hooger gezag het b. v. *billijk* gaat oordeelen, dat een zwaar belaste gemeente eene belangrijke bron van inkomsten vindt in de eene of andere onderneming waardoor aan de ingezetenen een niet geringe druk kan warden opgelegd? In vele gevallen toch zal voor eene particuliere onderneming geen plaats zijn waar op hetzelfde terrein de gemeente handelend optreedt.

Mr. van Ittersum t. a. p. blz. 401 vlg. merkt op, dat de gemeentezorg zich allengs zal moeten beperken tot dat wat werkelijk het belang van allen bevordert, terwijl het particulier initiatief, behoudens enkele gevallen, in het verleenen van de bijzondere diensten zal moeten voorzien. Hij zou dan ook „minstens tot eene belangrijke inkorting en verdere wijziging zoo niet tot eene geheele afschaffing" van art. 238 willen overgaan. Ik geloof niet, dat dit gewenscht is, wil men zekerheid hebben, dat men geene toestanden terugkrijgt waaraan dit artikel een einde heeft gemaakt.

Indien het mij geoorloofd is in deze moeilijke quaestie mijn gevoelen te kennen te geven, dan zou ik willen opmerken dat het, in hoofdzaak [1]) onveranderd, behoud van de artt. 238 en 254 mij verkieselijk voorkomt, indien men n. l. bij art. 238 de bovengenoemde ruime interpretatie aanneemt.

---

[1]) Zie noot blz. 70 4de r. v. o.

„Poortgelden en recognitiën wegens de uitoefening of aanvaarding van bedrijven of bedieningen worden in geene gemeente geheven" zegt de 2de alinea van art. 254. Dat zoodanige gelden niet mogen geheven worden is duidelijk, daar hier geen sprake kan zijn van een door de Gemeentewet bedoeld gebruik of genot van eene gemeenteinrichting of van door de gemeente verstrekte diensten, maar dit voorschrift werd opgenomen om een einde te maken aan de in zeer vele gemeenten voorkomende heffing van dergelijke gelden [1]).

---

[1]) In het wetsontwerp tot herziening der algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belasting, dat bij Koninklijke Boodschap van 20 Augustus 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, stelde de Regeering voor art. 254 te doen vervallen, en art. 238 te lezen als volgt: „Retributies of gelden voor het genot van diensten door het gemeentebestuur verstrekt, of voor het gebruik van instellingen, inrigtingen, bezittingen of werken door de gemeente ten behoeve van het gebruik waarvoor betaald wordt, tot stand gebracht, beheerd of onderhonden, kunnen, wanneer zij niet bij de wet zijn geregeld, door het gemeentebestuur worden gevorderd volgens tarieven die door den gemeenteraad vastgesteld en door Gedeputeerde Staten goedgekeurd zijn. — De Raad kan „indien Gedeputeerde Staten weigeren deze tarieven goed te keuren, bij ons voorziening vragen. Daarbij gelden de artt. 200 en 201." — In de Memorie van Toelichting merkte de Regeering op: dat zij handelde „in overeenstemming met de Grondwet, die in artikel 174 tusschen belastingen en heffingen van het gebruik van Rijkswerken en inrichtingen onderscheidt, wanneer zij voorstelde om voortaan de in art. 238 der Gemeentewet bedoelde retributies niet meer als plaatselijke belastingen te beschouwen en te regelen"; dat zij deze regeling voorstelde naar analogie van het bepaalde in art. 194e der Gemeentewet; dat om art. 254 te beperken tot de publiekrechtelijke heffingen haar niet raadzaam voorkwam daar dan in de wet eene omschrijving van dergelijke heffing moest gegeven worden, eene omschrijving welke de Regeering zeer moeilijk zóó oordeelde te geven dat geen ruimte

„Bijzondere wetten voor den 1[sten] Januarij 1866 voor te dragen, wijzen de gemeenten aan, in wier belang, uit

tot twijfel overbleef; buitendien oordeelde zij, dat eene gemeente niet als onderneemster mag optreden dan wanneer „het publiek belang vereischt, dat de zaak, die het daarbij geldt, door de gemeente hetzij uitsluitend, hetzij naast particuliere ondernemingen van gelijken aard, worde bezorgd", en dat in dit geval „de gemeente, hoewel zij eene gelijksoortige taak geheel op denzelfden voet als een particulier verricht, toch daarbij optreedt als *publiekrechtelijk* lichaam, en zoo zou de Regeering haar doel niet bereiken, want zij wilde de gemeente „financieele vruchten laten plukken, van de door haar in het publiek belang beheerde inrichtingen en werken"; dat zij het niet geoorloofd achtte voor de indirecte uitgaven welke eene gemeente doet voor eene gemeenteinrichting (als voorbeeld haalde zij aan uitgaven voor straten en wegen, die op eene haven of op eene markt uitkomen) eene vergoeding te vinden in de heffing; dat art. 254 strekte om twee misbruiken tegen te gaan nl.: „ten eerste dat gemeentebesturen geld trachten te maken uit vergunningen die zij krachtens het hun opgedragen politietoezicht hebben te verleenen; en ten tweede dat zij de gemeentekas trachten te verrijken ten koste van bezoekers van buiten"; eene betere redactie van art. 238 zou in het eerste punt voorzien, want „vergunningen krachtens politietoezicht worden gewoonlijk vereischt voor een gebruik, waarvoor de zaak niet bestemd is, en worden niet beheerscht door dit artikel" zeide zij, en wat het tweede punt betreft meende zij, dat de zorg daarvoor bij Gedeputeerde Staten in goede handen was. — In het Voorloopig Verslag werd opgemerkt: dat uit art. 174 der Grondwet veeleer volgt „dat de Grondwet die heffingen met belastingen op één lijn stelt; dat het niet aanging deze heffingen, welke de Regeering als publiekrechtelijke scheen te beschouwen, met de civielrechtelijke handelingen van art. 194*e* gelijk te stellen; dat niet kon worden ontkend, dat een verschil bestaat tusschen diensten en inrichtingen die jure publico en die jure privato worden bewezen en beheerd en dat wel „een bruikbare definitie ter onderscheiding der beide soorten" was te vinden en o. a. was gegeven door Mr. Fokker *), (Mr. Oppenheim t. a. p. blz. 266 toont aan, dat deze onder art. 238 alleen wil brengen zoodanige diensten en

*) Bijdragen tot de kennis v/h Staats-Provinciaal en Gemeentebestuur in Nederland 1877. Dl. XXI.

hoofde van bijzondere omstandigheden, van art. 254 al. 1 kan worden afgeweken." (art. 255) In de Memorie van Beantwoording bij de behandeling van de wet van 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 79) verklaarde de Regeering: „de wetten

---

inrichtingen „die alleen van de gemeente als regeermacht kunnen uitgaan en niet ook door particulieren op denzelfden voet kunnen worden tot stand gebracht en verstrekt" en wijst er op, dat dit een criterium is „dat de kracht van art. 238 tot een minimum reduceert en den waarborg wegvaagt, dien de wetgever voor de gemeenten opzocht, tegen de zucht harer besturen om rechten te heffen die duizendvoudig de kosten der daarvoor bewezen diensten te boven gaan"; dat men bij art. 238 kon volgen het kenmerk dat de minister Heemskerk geeft in zijne circulaire van 31 Mei 1876, welke onder dit artikel wil laten vallen „al wat van de inwoners der gemeente wordt geheven, wanneer deze gebruik maken of genot hebben van iets, waarvoor hnn het gebruik of genot *om niet* zou toekomen, ware door de plaatselijke verordeningen aan dat gebruik of genot niet het betalen eener som gelds verbonden;" enkele heffingen van art. 238 zouden dan „als strijdig met dit kenmerk" moeten vervallen, (maar zou dit wel tot enkele heffingen beperkt blijven en zou het wel vaststaan welke heffingen dan zouden moeten vervallen voor welke men dan gevaar zou loopen weer den ouden afgekeurden toestand terug te krijgen waaraan dit artikel een einde had gemaakt?); dat vele leden ook niets wilden weten van dat „plukken van financieele vruchten" daar het aan geene beperking was gebonden, want het toezicht van Gedeputeerde Staten oordeelde men daartoe volstrekt niet geschikt en geene bepaalde grenzen werden gegeven (en waren ook niet te geven), waarbinnen zij zich bij het goedkeuren van de tarieven hadden te houden; dat niet vaststond of in 't vervolg de gemeente niets zou mogen heffen voor een gebruik waarvoor de zaak niet bestemd is of dat aan de gemeenten op dit punt volkomen vrijheid werd gelaten; uit de Memorie van Toelichting meende men het eerste te mogen opmaken; dat art. 238, deze heffingen niet meer voor belastingen verklarende, ook artt. 257 vlg. niet meer toepasselijk waren. In het bezwaar der Regeering, dat men in de heffing niet kon doen begrijpen eene vergoeding voor indirecte uitgaven voor een gemeentewerk, was dunkt mij, zoo noodig, wel door eene ruimere redactie van art. 254 te voorzien.

welke uitvoering aan dit Artikel zullen geven, zullen niet alleen den naam der gemeente maar ook de dáár bij uitzondering te heffen belastingen en haar bedrag aanwijzen."

Vier wetten van 10 April 1866 (Stbl. n°. 50, 51, 53 en 58) gaven aan de gemeenten Alkmaar, Edam, Hoorn en Purmerend de bevoegdheid, om, behoudens goedkeuring van hare verordeningen door den Koning ingevolge art. 233 vlg. der Gemeentewet, wik- en weegloonen te heffen tot een bedrag van hoogstens tachtig cents per honderd pond. Die bevoegdheid werd door deze wetten aan die gemeenten gegeven, gedurende een tijdperk van 1 Mei 1866 tot 31 December 1871, zoodat, bij het einde van dezen termijn, de wetgever zou beoordeelen of er nog steeds reden was tot instandhouding van die exceptioneele bepalingen.

Bij vier wetten van 31 December 1889 (Stbl. n°. 225—228) werd het heffen van deze hooge loonen voor het laatst aan die gemeenten toegestaan en wel tot 31 December 1891 tot een bedrag van ten hoogste 70 cent per 100 Kilogram.

§ 4. De belasting in natura.

Art. 239 omschrijft haar als eene „verplichting tot arbeid of levering ten behoeve van gemeentewerken (waarop), zooveel de aard der zaak het toelaat, de artt. 232—237 van toepassing zijn."

Veel zijn met deze heffingen verward de persoonlijke diensten, welke, ingevolge de artt. 192 en 193 der Gemeentewet, van de ingezetenen kunnen gevorderd worden.

Ik zou meenen dat de diensten, welke de artt. 192 en 193 bedoelen, een buitengewoon en tijdelijk karakter hebben, [1]) terwijl de heffing van art. 239 een blijvend karakter heeft, waarvan het doel is, om in gemeenten waar het den ingezetenen gemakkelijker valt diensten te bewijzen, hetzij door handenarbeid of wel met hun ten dienste staande middelen, dan klinkende munt te fourneeren, hun daartoe de gelegenheid te geven.

In eene verordening op deze heffing betrekking hebbende zal steeds eene bepaling moeten voorkomen, waarbij de ingezetenen tegen betaling van eene bepaalde som zich kunnen bevrijden van het bewijzen van den dienst. Want de regel is, dat belasting wordt opgebracht in geld, en blijkt het nu, dat de ingezetenen van deze exceptioneele bepalingen geen gebruik kunnen of willen maken, dan moet tot den regel kunnen worden teruggekeerd.

Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben bij circulaire van 24 October 1855, met het oog op de in die provincie veel voorkomende „boerwerken" en in aanmerking nemende, dat, volgens art. 291 der Gemeentewet, de verordeningen op deze werken betrekking hebbende binnen vijf jaar na de dagteekening dier wet met hare voorschriften moesten zijn in overeenstemming gebracht, eene uitvoerige aanschrijving gericht tot de gemeentebesturen in dat gewest, waarbij haar werd aangetoond hoe zij hare besluiten tot heffing en hare verordeningen op de invordering hadden

---

[1]) Vergelijk Mr. Oppenheim t. a. p bl. 312.

te regelen om de goedkeuring van de Regeering daarop te kunnen verkrijgen.[1]) Uit de correspondentie, voor het vaststellen van deze circulaire gevoerd tusschen de Regeering en Gedeputeerde Staten, blijkt, dat deze bezorgd waren, dat, zoo de gemeenteverordening op de „boerwerken" niet uitdrukkelijk het tegendeel bepaalde, een Drentsche landbouwer gevaar liep wegens eene, uit haren aard geringe, overtreding bij het „boerwerk," ingevolge art. 271 der Gemeentewet b. v. zijn wagen en paarden te zien verbeurdverklaren. Nu daargelaten het onwettige van zulk eene bepaling in eene gemeenteverordening, als men aanneemt dat de verbeurdverklaring van art. 271 op de overtreding van alle plaatselijke belastingen toepasselijk is, meen ik, dat, hoewel het derde hoofdstuk van de zesde titel in het algemeen op alle plaatselijke belastingen toepasselijk is, enkele bepalingen op de bijzondere belastingen betrekking hebben, zooals in casu de verbeurdverklaring op de belastingen op voorwerpen van verbruik.

Sommige schrijvers meenen deze belasting te moeten laten vallen onder de woorden „andere plaatselijke directe belastingen" van het zesde lid van art. 240 der Gemeentewet. Naar mijne bescheiden meening is dit niet het geval. Art. 240, de belastingen opsommende uit welke de plaatselijke uitgaven gedekt worden, noemt alleen de heffingen op, welke in geld voldaan worden. Zoo meen ik dan ook, dat art. 1

---

[1]) Deze circulaire is te vinden bij Mr. v. Oosterwijk t. a. p. blz. 1342 vlg.

van de model-verordening van Gedeputeerde Staten van Drenthe te recht niet verwijst naar art. 245 van de Gemeentewet, daar dit artikel alleen betrekking heeft op de belastingen genoemd in de zesde zinsnede van art. 240 en niet op de belasting in natura. [1])

§ 5. Wie moeten in de plaatselijke belastingen bijdragen.

Artikel 245 luidde in zijn oorspronkelijken vorm:

„In de hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen worden uitsluitend de inwoners der gemeente aangeslagen.

Daarin wordt over een dienstjaar, door hem, die niet dat geheele jaar in de gemeente verbleef, slechts voor zoovele twaalfden gedeeld, als hij maanden in de gemeente heeft vertoefd; door hem, die geene drie maanden van dat jaar in de gemeente verbleef, niet bijgedragen.

Gedeelten van maanden worden voor geheele gehouden."

Uit de Memorie van Toelichting op dit artikel blijkt, dat men met het woord „uitsluitend" in de eerste zinsnede wilde uitdrukken, dat in de hier bedoelde belastingen niet mochten bijdragen „de elders wonende eigenaars van vaste goederen in de gemeente gelegen," terwijl in de Memorie van Beantwoording de Regeering te kennen gaf, dat onder

---

[1]) Zie nog over deze belasting, Arrest van den Hoogen Raad van 3 Mei 1875, Weekbl. v/h. Regt N°. 3860.

„inwoners" ook begrepen moesten worden zij, die slechts in de gemeente verbleven.

In de praktijk bleek dit artikel voor verschillende uitlegging vatbaar te zijn. „Er waren er toch die meenden, dat het woord „inwoners" in de eerste alinea en het woord „verbleef" in de andere zinsnede dezelfde beteekenis hadden, terwijl van dezen sommigen van oordeel waren, dat bij de toepassing van dit artikel alleen moest in aanmerking komen, de vraag, waar en hoelang heeft de belastingschuldige persoonlijk verblijf gehouden?" en anderen meenden, dat men enkel had rekening te houden met het domicilie, zoo als dat in het Burgerlijk Wetboek voorkomt. Derden daarentegen namen het art in den letterlijken zin op, en waren van oordeel, dat de inwoners eener gemeente (i e. zij, die hun domicilie in eene gemeente hebben) voor het geheele jaar moesten betalen, terwijl diezelfde personen daar, waar zij meer dan 3 maanden vertoefden of verbleven, bovendien nog in de plaatselijke directe belastingen moesten bijdragen" [1]).

In het wetsontwerp tot wijziging van de Gemeentewet, dat in de zitting van 1863/64 door de Regeering aan de Tweede Kamer werd aangeboden, werd de volgende redactie van art. 245 voorgesteld:

„In de hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen worden uitsluitend aangeslagen zij, die in de gemeente hunne woonplaats hebben, en zij die er verblijf houden.

Daarin wordt over een dienstjaar:

---

[1]) Mr. Hengst. Wie moeten in de directe gemeente-belastingen bijdragen. Proefschrift Utrecht 1884 blz. 7.

„door hem, die niet dat geheele jaar in de gemeente woonde of verbleef, slechts voor zooveel twaalfden gedeeld als hij maanden in de gemeente heeft gewoond of vertoefd; gedeelten van maanden voor geheele te rekenen;

„door hem, die geene drie maanden van dat jaar in de gemeente woonde of verbleef, niet bijgedragen."

Met deze bewoordingen wilde de Regeering, volgens de Memorie van Toelichting, doen uitkomen dat hij „die in de gemeente woont, en hij, die er alleen verblijf houdt, in den hoofdelijken omslag aangeslagen worden, de een zoo lang hij zijne woonplaats niet naar elders overbrengt, de ander voor den tijd dien hij in de gemeente verblijft." Ook was het de bedoeling van de Regeering en van de meerderheid in de Tweede Kamer om die personen, welke een gedeelte van het jaar in eene andere gemeente vertoeven, dubbel te belasten en wel voor het geheele jaar in de gemeente waar zij thuis behooren en in de gemeente waar zij tijdelijk vertoeven voor zoovele maanden als zij daar doorbrachten, mits dit laatste verblijf minstens drie maanden duurde.

In het Voorloopig Verslag werd dan ook gevraagd of die bedoeling in de voorgestelde redactie wel uitkwam, en wilde men gaarne eenige verduidelijking in het artikel zien aangebracht. De behandeling van dit wetsvoorstel eindigde met dit Voorloopig Verslag.

Bij Koninklijke Boodschap van 14 October 1864 werd een nieuw wetsontwerp tot wijziging van de Gemeentewet ingediend, waarin dezelfde redactie van art. 245 voorkwam.

Weer beklaagde zich de Tweede Kamer, dat de bedoeling om dubbel-belasting mogelijk te maken, niet genoeg uitkwam. Ook wilde zij, dat omschreven werd wat onder „wonen" en wat onder „verblijven" moest verstaan worden.

Op dit laatste antwoordde de Regeering, dat „wonen" een juridisch begrip is, geregeld in het Burgerlijk Wetboek, dat „verblijven" daarentegen een feit is in ieder voorkomend geval naar omstandigheden te beoordeelen. Nu zegt het Burgerlijk Wetboek in art. 74 dat „een ieder geacht wordt zijne woonplaats te hebben alwaar hij zijn hoofdverblijf heeft gevestigd; bij gebreke van zoodanige woonplaats wordt de plaats des werkelijken verblijfs daarvoor gehouden"; dat verandering van woonplaats geschiedt „door de werkelijke woning in eene andere plaats, gevoegd bij het voornemen om aldaar zijn hoofdverblijf te vestigen" (art. 75), terwijl „dat voornemen wordt bewezen door eene gedane verklaring, zoowel bij het bestuur der gemeente welke men verlaat, als bij dat der gemeente waar de woonplaats wordt overgebracht." (art. 76).

De Minister van Binnenlandsche Zaken kwam voor de openbare beraadslagingen over dit artikel tot de ontdekking „dat niet zeldzaam iemand, die zijn hoofdverblijf heeft in eene stad, en gedurende vijf, zes, zeven maanden een verblijf ten platten lande wil betrekken, zich laat afschrijven van de lijst der ingezetenen in de gemeente waar hij woont, om zich te laten overbrengen op de lijst van de ingezetenen der gemeente waar hij tijdelijk verblijf neemt."

Bij de beraadslagingen merkte Zijne Excellentie dan ook op: „Zoo nu moet worden tegengegaan, hetgeen mij noodzakelijk schijnt, dat men, doende wat ik zooeven zeide, de wet ontduike, dan wordt voorziening vereischt tegen toepassing van de eerste alinea van art. 76 van het Burgerlijk Wetboek, die medebrengt dat door het afleggen van zoodanige verklaring, als bij dat lid wordt bedoeld, het bewijs uit „de omstandigheden" buiten gesloten wordt. Men moet niet langer door het doen van dergelijke verklaring het middel in de hand hebben om zich aan de wet te onttrekken." In verband hiermede was dan ook de redactie van art. 245 door de Regeering voorgesteld zooals zij tegenwoordig luidt. Hierbij werden dus de woorden „woonplaats hebben" in de eerste alinea vervangen door „hoofdverblijf houden;" met welke woorden in verband deze nieuwe alinea werd ingevoegd: „in welke gemeente het hoofdverblijf, waarvoor men steeds in de lasten bijdraagt, gevestigd zij, wordt niet uitsluitend naar de verklaringen, in art. 76 van het Burgerlijk Wetboek bedoeld, maar naar omstandigheden beoordeeld."

In alinea 4 vervielen de woorden „woonde of." Was het onder de oude redactie mogelijk, dat iemand, wanneer hij zich in eene gemeente vestigde met het doel daar te blijven wonen, daar zijn hoofdverblijf te vestigen, en binnen drie maanden vertrok, verschoond bleef van de belasting in art. 245 bedoeld, na die wijziging wordt hij in dat geval door die belasting getroffen. Deze wijziging was trouwens noodzakelijk met het oog op de laatste alinea, die zegt,

dat in die gemeente waar het hoofdverblijf gevestigd is, men steeds in de lasten bijdraagt.

De vierde alinea is nu alleen van belang in die gevallen, waarin iemand naast zijn hoofdverblijf een verblijf heeft of alleen een verblijf bezit. [1])

Met de woorden „drie maanden" werden volgens den Minister van Binnenlandsche Zaken bedoeld een verblijf, hetzij achtereenvolgens of wel afwisselend, welke verklaring de aanleiding was, dat bij het Eindverslag van de Tweede Kamer werd voorgesteld, en welk voorstel door de Regeering werd overgenomen, om de vijfde alinea, luidende: „door hem, die, ter waarneming eener openbare betrekking, in eene gemeente buiten zijn hoofdverblijf tijdelijk vertoeft; in die gemeente, niet bijgedragen" bij te voegen „Degenen, die uit hoofde hunner ambtsbetrekking meer dan drie maanden van het jaar in eene andere gemeente, dan die hunner woonplaats verblijven, (zouden anders) ook in die andere gemeente, in den hoofdelijken omslag of andere plaatselijke directe belastingen kunnen worden aangeslagen", wat men onbillijk achtte.

In het Voorloopig Verslag werd in 1865 de vraag gedaan of de woorden „andere plaatselijke directe belastingen" geen moeielijkheid konden geven. Want merkte men op „plaatselijke directe belasting was eene algemeene benaming, die ook grondbelasting insloot, en met dat algemeene denkbeeld voor oogen zou men naar de letter van art. 245 de opcenten

[1]) Zie blz. 80

op de grondbelasting niet mogen vorderen van gebouwen, welker eigenaar elders zijne woonplaats heeft." De Regeering antwoordde, dat de woorden „andere plaatselijke directe belastingen" in verschillende artikelen der wet voorkwamen zonder ooit tot eenigen twijfel aanleiding te hebben gegeven. Het antwoord zou zeker duidelijker geweest zijn als de Regeering had opgemerkt, dat met die woorden bedoeld werden andere plaatselijke belastingen, in aard gelijk aan hoofdelijke omslagen, al kwamen zij ook onder een anderen naam voor.

Wat heeft men onder „hoofdverblijf" te verstaan? 't Is moeilijk dit begrip te omschrijven. Ik geloof nog, dat men het best zijne gedachten uitdrukt, wanneer men, gelijk Mr. Hengst doet, [1]) de woorden bezigt waarmede in het Romeinsche Recht het begrip „woonplaats" wordt omschreven: „unde, cum profectus est, peregrinari videtur, quodsi rediit, peregrinari jam destitit (l. 7. C. de incolis X. 39).

De laatste alinea van ons artikel zegt, dat naar omstandigheden beoordeeld wordt wáár het hoofdverblijf gevestigd is. Deze alinea legt dus den rechter den moeielijken plicht op, om, ingeval van verschil, uit te maken welke feiten den doorslag moeten geven bij het beoordeelen van de vraag óf iemand een hoofdverblijf heeft en zoo ja, waar dat gevestigd is. Want naar het mij voorkomt heeft niet ieder een „hoofdverblijf." Zoo zijn er b. v. personen, welke gewoon zijn in hotels te wonen en voor een gedeelte van

---

[1]) t. a. p. bl. 28.

het jaar aldaar in eene gemeente hun „verblijf" opslaan met het doel, om, als de tijd van het jaar het meebrengt, hun „verblijf" ergens anders te vestigen, om een volgend jaar gelijke afwisseling te herhalen zonder in de eerste gemeente een spoor van hun verblijf achter te laten, of van een voornemen om terug te keeren blijk te geven. Er zijn personen wier werkkring meebrengt, dat zij voor enkele maanden in eene gemeente moeten „verblijven", om, als daar hunne werkkring ten einde loopt zich naar eene andere gemeente te begeven. Ik geloof, dat de woonplaats van zulke personen zoo weinig stabiliteit vertoont, zoo weinig aan eene bepaalde gemeente verbonden is, dat men hier niet van een „hoofdverblijf" kan spreken. Welke feiten nu den doorslag moeten geven bij de beantwoording van de vraag, òf en waar iemand zijn hoofdverblijf heeft is moeilijk te zeggen. De gevallen waarin dit moet beoordeeld worden zijn zóó verschillend, dat ik meen, dat geene algemeene kenmerken te geven zijn waarnaar men zich, bij de beantwoording van die vraag, kan richten.

Onder verblijven zal men persoonlijke tegenwoordigheid moeten verstaan. [1])

Wat moet onder „maanden" verstaan worden? Zijn dat kalendermaanden of tijdperken van 30 dagen? Bij de beraadslagingen over dit artikel, antwoordde Thorbecke op eene desbetreffende vraag van den heer van Asch van

---

[1]) Mr. Hengst t. a. p. bl. 22, toont tevens aan dat de mogelijkheid om op eene bepaalde plaats te verblijven geen criterium kan zijn.

Wijk: „In de laatste plaats vraagt de geachte spreker „eene maand", is dat eene tijdruimte van dertig dagen, of wordt, wanneer men met den laatsten dag der maand zich in eene gemeente vestigt, en daar gedurende de volgende maand vertoeft, en weder den tweeden dag der daarop volgende maand vertrekt, dit dan gerekend voor drie maanden? Ik zou zoo niet durven rekenen, noch eene toepassing der wet beschermen, waarbij enkele dagen voor eene geheele maand golden." Veel verder was men met deze inlichtingen niet gekomen merkt Mr. Rietema op. [1]) Toch meent hij, dat Thorbecke het rekenen met kalendermaanden niet bedoelde, zoodat men tijdperken van 30 dagen op 't oog schijnt gehad te hebben.

Mr. Hengst betoogt, dat men ook bij de vierde alinea moet in acht nemen, dat gedeelten van maanden voor geheele gehouden worden. [2]) Zoodat hij tot de conclusie komt, dat men bij een verblijf van 61 dagen belastingschuldige wordt. Ik kan mij met deze opvatting niet vereenigen. Ten eerste niet, omdat zij zoo strijdt met de woorden van deze alinea en vervolgens niet, omdat deze woorden „gedeelten van maanden voor geheele te rekenen" in het oorspronkelijke art. 245, zooals het in 1851 werd vastgesteld, in eene afzonderlijke laatste alinea van het artikel stonden, dus op het geheele artikel betrekking hadden, en zij in 1865 naar de alinea, waarin

---

[1]). Art. 245 der Gemeentewet. Proefschrift Groningen 1892 blz. 25.

[2]). t. a. p. blz. 74 vlg.

zij nu staan, zijn overgebracht met de volgende opmerking van de Regeering in de Memorie van Toelichting: „de slotbepaling van art. 245 is slechts op de derde alinea van dit artikel toepasselijk, zij is daarom thans achter die alinea gevoegd."

Waar moeten minderjarigen en onder curateele gestelden aangeslagen worden? Zoo zij wonen in dezelfde gemeente als hunne ouders, voogden of curators, dan is die vraag niet lastig te beantwoorden. Maar zoo dit niet het geval is, geeft de zaak moeielijkheid. Echter meen ik, dat zij onder de redactie van dit artikel, zooals zij bij de invoering der Gemeentewet luidde, en ook bij de redactie, zooals zij was in het wetsontwerp, dat bij Koninklijke Boodschap van 14 October 1864 bij de Tweede Kamer werd ingediend, in het laatste geval moesten aangeslagen worden, zoowel in de woonplaats van hunne ouders, voogden of curators, als in hunne eigene woonplaats. Want bij deze beide redacties had men op het oog de woonplaats, bedoeld in de vierde titel B. 1 van het Burgerlijk Wetboek, in welke titel art. 78 zegt: „minderjarigen volgen de woonplaats van hunne ouders of voogden, meerderjarigen die onder curateele zijn gesteld, die van hunne curators." Maar zooals ik boven aantoonde heeft Thorbecke, inziende tot welk misbruik deze opvatting aanleiding gaf, eene nieuwe redactie voorgesteld waarin het woord „woonplaats" niet voorkwam, maar vervangen werd door de woorden „hoofdverblijf houden", terwijl in de laatste alinea gezegd werd, dat „naar omstandigheden geoordeeld zou worden waar dit

hoofdverblijf gevestigd is". Dus een feitelijke toestand, die kan medebrengen dat een minderjarige of onder curateele gestelde, die elders verblijft, toch zijn hoofdverblijf heeft bij zijne ouders, voogd of curator, maar wat volstrekt niet altijd het geval zal zijn. In ieder afzonderlijk geval zullen „de omstandigheden" moeten uitwijzen waar zoo iemand geacht moet worden zijn hoofdverblijf te hebben. [1])

Rechtspersonen zullen niet door deze belasting kunnen getroffen worden, omdat m. i. in 1865 het beginsel gehuldigd werd, dat alleen natuurlijke personen in deze belasting zouden bijdragen zooals het werd uitgedrukt door het woord „inwoners". Ook uit het gebruik van de woorden „hoofdverblijf houden" en „verblijven" volgt, dunkt mij, dat niet aan rechtspersonen gedacht is. [2])

Mr. Oppenheim betoogt t. a. p. blz. 301 vlg., dat art. 245 toelaat de zoogenaamde „forensen" in de plaatselijke

---

[1]) Een K. B. van 29 Mei 1885 (Stbl. n°. 124) vernietigde een raadsbesluit van de gemeente Stad aan 't Haringvliet, waarbij een verzoek van L Braber Mz, voogd van C. Slis, die vóór 1 Mei naar Amsterdam was vertrokken, om teruggaaf van $^{8}/_{12}$ van den aanslag van zijn pupil in den hoofdelijken omslag van eerstgenoemde gemeente, werd afgewezen. De Raad grondde zijne afwijzing op art. 78 van het Burgerlijk Wetboek, terwijl bij de vernietiging van dit Raadsbesluit door de Regeering er op werd gewezen, dat „de aanslag is verbonden aan het hebben van hoofdverblijf of verblijf." De Regeering oordeelde dus, dat de omstandigheden zóó waren, dat het hoofdverblijf van C. Slis moest geacht worden te zijn te Amsterdam.

[2]) Zie meer over deze quaestie Hengst t. a. p. blz. 51 vlg. — Dat dergelijke aanslag echter wel voorkomt blijkt uit het Arrest van het Gerechtshof te 's Gravenhage van 12 Dec. 1892; men zie echter de conclusie van den Advocaat-Generaal en de beslissing van het Hof, Paleis van Justitie van 10 Jan 1893.

incometax bij te doen dragen. Hij vraagt of hier de omstandigdheden niet van dien aard zijn, dat hun hoofdverblijf kan gerekend worden te zijn ter plaatse waar zij „arbeiden en zwoegen, hun verblijf in de gemeente waar hun gezin vertoeft en waar heen zij zich spoeden als hun dagtaak is afgewerkt?" Dikwijls zal dit zeker het geval zijn en gaarne vereenig ik mij met zijn betoog, dat art 245 het niet verbiedt. De practijk kent echter dergelijken aanslag niet; ook meen ik dat de wetgever in 1851 en '65 niet aan het aanslaan van deze personen gedacht heeft.

Meermalen is beslist, dat in eene verordening op den hoofdelijken omslag geene bepaling mag voorkomen, dat hij slechts van een bepaald gedeelte van de belastingschuldigen zal geheven worden. Wil men in eene gemeente, waar uitgaven gedaan worden, die slechts ten goede komen aan een bepaald gedeelte van de ingezetenen, b. v. waar een lantaarngeld, een nachtwachtgeld alleen nuttig is voor de bewoners van de kom der gemeente, die uitgaven ook door dat gedeelte van de ingezeten doen bekostigen, dan zal dit moeten geschieden met inachtneming van art. 217 der Gemeentewet. [1])

---

[1]) In het wetsontwerp „tot herziening der algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen", dat bij Koninklijke Boodschap van 20 Aug. 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, stelde de Regeering voor in art. 240 de gemeente de bevoegdheid te geven de volgende belastingen te heffen: „*a* . . . *b*. belastingen naar het vermogen of naar het inkomen; *c*. belastingen naar den uiterlijken staat; *d*. belastingen op ondernemingen van handel en nijverheid, voor zoover het bedrijf hetzij rechtstreeks, hetzij door tusschenkomst van anderen in kantoren, winkels,

Tot nu toe behandelde ik slechts de vraag wie in de hoofdelijke omslagen of in de, in aard daarmede gelijk staande, belastingen moeten aangeslagen worden, daar de Gemeentewet alleen die vraag uitdrukkelijk beant-

---

magazijnen, pakhuizen, fabrieken, werkplaatsen of andere vaste inrigtingen binnen de gemeente wordt uitgeoefend; *e*. . . . . enz." Art. 245 zou gelezen worden als volgt: „In de belastingen onder letter *b* van art. 240 wordt uitsluitend bijgedragen door hen die gedurende het dienstjaar in de gemeente metterwoon verblijven, en wel voor zooveel twaalfden der belasting over het geheele dienstjaar als hun verblijf kalendermaanden van dat dienstjaar duurt, gedeelten van maanden voor geheele te rekenen. — In die belastingen wordt echter door hem, die gedurende het loopende en het laatstvoorgaande dienstjaar in het geheel niet meer dan 90 dagen metterwoon in de gemeente verbleef niet bijgedragen. Zij die, hetzij ter waarneming eener openbare betrekking, hetzij omdat zij zich in een gesticht bevinden, hun verblijf buiten hun gezin hebben, worden geacht metterwoon te verblijven daar, waar hun gezin metterwoon verblijft. — Door vennootschappen, zedelijke lichamen en stichtingen wordt niet in de belasting onder letter *b* van art. 240 bijgedragen. In de belastingen onder letter *c* en *d* kunnen ook zij verplicht worden bij te dragen, die in de gemeente eene woning voor zich en hun gezin beschikbaar houden, of een bedrijf als bedoeld onder letter *d* van art. 240 uitoefenen, zonder dat zij in de gemeente metterwoon verblijven of aldaar den hoofdzetel van hun bedrijf hebben, en wel voor zooveel twaalfden der belasting over het geheele dienstjaar als de grond der verpligting kalendermaanden van het dienstjaar bestaat, gedeelten van maanden voor geheele te rekenen. De hierbedoelde belastingschuldigen mogen echter niet naar bezwarender bepalingen worden aangeslagen dan die, welke ten opzichte der zelfde belasting ook gelden voor hen, die metterwoon in de gemeente verblijven." — In de Memorie van Toelichting werd o. a. opgemerkt: dat bij deze redactie van art. 245 in de belastingen genoemd onder *c* en *d* zou moeten bijgedragen worden zoolang men in eene gemeente eene woning of eene localiteit heeft waar men zijn bedrijf uitoefent, onverschillig of men ook moest geacht worden dààr „metterwoon" te zijn, terwijl men, om in de belasting, sub *b* genoemd, te worden aangeslagen, „metterwoon" in de gemeente moest

woordt. Voor de andere plaatselijke belastingen beantwoordt zij die vraag niet. Toch zou ik meenen, dat eene bepaling, waarbij de gemeente de bevoegdheid gegeven wordt, niet-ingezetenen te belasten, hetzij met opcenten

---

verblijven; bij de woorden „metterwoon verblijven" wees de Regeering er op, dat zij een einde zouden maken aan de quaesties wat „hoofdverblijf" is en of men in twee gemeenten tegelijker tijd hoofdverblijf kan houden [zou deze quaestie wel bestaan bij eene gezonde opvatting van het woord „hoofdverblijf"? *)] en dat men met deze woorden wilde uitsluiten „een *logeeren* in hotels, logementen of bij particulieren"; dat met het woord „verblijf" bedoeld werd „werkelijk aanwezig zijn" zoodat iemand in een zelfde dienstjaar in meerdere gemeenten kon worden aangeslagen, maar in elke gemeente slechts voor zoovele maanden als hij daar werkelijk metterwoon verbleven was tenzij iemand „in verschillende gemeenten eene woning heeft en in iedere gemeente beurtelings eene week of een deel der week metterwoon verblijft, dan zou hij voor denzelfden tijd dubbel kunnen worden aangeslagen; dat een tijdvak van twee dienstjaren werd aangenomen, opdat iemand niet vijf maanden in eene gemeente zou kunnen verblijven zonder in de belastingen bij te dragen; dat de quaestie, waar minderjarigen en onder curateele gestelden moeten worden aangeslagen, zou vervallen, daar met het woord „verblijven" „werkelijk verblijf" bedoeld werd en door het wegvallen van het woord „hoofdverblijf" „voor een uit het B. W. afgeleide wetsduiding geen plaats meer is"; dat het verbod om rechtspersonen en vennootschappen aan te slaan uitdrukkelijk werd opgenomen om dubbel-belasting te voorkomen, maar dat hiervoor geen vrees behoefde te zijn waar zij moesten bijdragen in de belastingen naar den uiterlijken staat en in de bedrijfsbelasting, zoodat zij hierin dan ook moeten bijdragen al hadden zij hun zetel in eene andere gemeente dan waar de belasting geheven werd. — Uit het Voorloopig Verslag zij het volgende voldoende om te doen zien hoe de meerderheid in de Tweede Kamer over deze voorstellen dacht. Met het woord „verblijven" was men niet ingenomen, men vreesde voor dezelfde quaestie als onder de redactie van '51; men vroeg wat men onder „metterwoon verblijven moest verstaan"; men zou liever het begrip „hoofd-

*) Zie blz. 80 vlg.

op 's Rijksbelastingen of wel door hen bij te laten dragen in de opbrengst van de rechten en loonen van art. 238, volstrekt niet overbodig kan genoemd worden. Want dat de bevoegdheid der gemeente om belastingen op te leggen

---

verblijf" houden dat „eene tamelijk vaste uitlegging verkregen" had, terwijl als men de leer, gehuldigd in het K. B. van 29 Mei 1885 (Stbl. n°. 124) (zie pag. 84 noot 1) uitdrukkelijk wilde huldigen, men aan het slot van art. 245 (oud) zou kunnen bijvoegen: „en ter bepaling daarvan blijft art. 78 van het Burgerlijk Wetboek buiten toepassing." Men was tegen het omslaan van die 90 dagen over twee dienstjaren, omdat men daardoor sommige gezinnen zou beletten twee jaren achtereen 7 of 8 weken in dezelfde gemeente een buitenverblijf te betrekken, wat het doorbrengen van de zomerweken buitenslands zou bevorderen; andere leden wezen er op, dat 90 achtereenvolgende dagen bedoeld werden. Sommige leden meenden, dat vennootschappen, zedelijke lichamen en stichtingen niet moesten uitgesloten worden, want de Regeering gaf als motief op dubbelbelasting te voorkomen, maar zij zagen niet, dat in dit opzicht verschil bestond tusschen den zelfstandigen koopman en de naamlooze vennootschap, zoolang er geen afzonderlijke belasting van rechtspersonen werd geheven, kon het motief der regeering niet gelden. In het bijzonder was dit voor stichtingen onjuist. Men juichte het toe, dat belasting van uitwonenden in dit ontwerp ruimer werd toegepast, maar oordeelde het onjuist, dat deze belasting alleen mogelijk was, als ook de ingezetenen op denzelfden voet werden getroffen; liever had men eene afzonderlijke belasting op de uitwonenden volgens regelen bij de wet te stellen, terwijl andere leden vreesden, dat op deze wijze de uitwonenden te veel zouden belast worden, ook hadden vele leden gaarne gezien, dat men het beginsel, dat in Pruisen gold, gevolgd had, waar een uitwonende, in de gemeente waar hij woont, afschrijving kan bekomen van hetgeen hij in eene andere gemeente betaalde; dan achtte men het onjuist de geheele regeling van deze belasting aan de gemeenten over te laten; de wet moest de beginselen vaststellen, zoo moest b. v. de wet bepalen hoe moest gehandeld worden met eene spoorwegmaatschappij; moest die geheel getroffen worden in de plaats waar de hoofdzetel gevestigd is, of zou iedere gemeente waar b.v. een station is haar kunnen aanslaan? Men keurde het algemeen goed, dat vermogende personen die, elders hun

zich uitstrekt tot de ingezetenen is duidelijk, maar geenzins dat deze bevoegdheid ook niet-ingezetenen kan treffen.

Art. 256 luidende: „De voorschriften omtrent den vrijdom van plaatselijke belastingen, door vreemde gezanten of consuls, of personen, tot hunne gezantschappen of consulaten behoorende te genieten, worden door Ons gegeven," geeft den Koning eene bevoegdheid, welke steunt op art. 57 der Grondwet, welk artikel den Koning het opperbestuur geeft der buitenlandsche betrekkingen. Mr. Opperheim, t. a. p. blz. 316, noemt een Souverein Besluit en enkele Koninklijke Besluiten waarbij deze belasting-vrijdom geregeld wordt.

§ 6. Invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting.

De Raad heeft te beslissen of er tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting zal worden overgegaan. Zij doet dit bij een besluit, waarbij tevens,

---

hoofdverblijf hebbende, ergens anders woningen of gedeelten daarvan, meer of minder volledig gemeubeld, al of niet door dienstboden betrokken, voortdurend ter hunner beschikking behouden en daarvan dikwijls, soms dagelijks gebruik maken, in 't vervolg ook in deze gemeenten konden aangeslagen worden; maar het artikel ging te ver, men zou ook moeten betalen al maakte men van het huis in 't geheel geen gebruik; men keurde ook het gebruik van het woord „woning" af, „viel daar ook eene afzonderlijke kamer onder?" Hiermede in verband werd eene andere redactie voorgesteld. Ook stelde men nog ten slotte een nieuw artikel voor waardoor de bedrijfsbelasting zou kunnen vervallen. Men wilde n.l. de inkomstenbelasting uitbreiden „tot de naamlooze vennootschappen en uitwonende personen, die een bedrijf binnen de gemeente uitoefenen."

in geval van invoering of wijziging, vermeld wordt welke voorwerpen door de belasting zullen worden getroffen, haar bedrag en hare grondslagen (art. 232). Dit besluit wordt binnen acht dagen aan Gedeputeerde Staten gezonden met de verordening op de invordering. Gedeputeerde Staten doen den Koning, binnen zes weken na de dagteekening van het Raadsbesluit, verslag daaromtrent (art. 233). De beslissing des Konings op dit Raadsbesluit geschiedt binnen twee maanden, nadat het verslag van Gedeputeerde Staten is uitgebracht, tenzij de Koning bij een, binnen dien tijd met redenen te omkleeden, besluit bepaalt, dat zijne beslissing wordt verdaagd (art. 234). Deze drie artikelen dienen om nader te omschrijven het voorschrift van art. 147 al. 1 der Grondwet luidende: „Het besluit van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen aan de Gedeputeerde Staten die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven."

Bij het besluit des Konings „tot goedkeuring der invoering of wijziging eener plaatselijke belasting worden de voorschriften, naar welke zij zal worden ingevorderd, aangehaald." Wordt in deze voorschriften door den Raad verandering gebracht, dan moet de belasting opnieuw door den Koning goedgekeurd worden (art. 235).

Blijkt eene plaatselijke belasting, nadat zij door samenwerking van den Koning met den Raad is tot stand gekomen, met de wetten of met het algemeen belang te

strijden, dan wordt zij op dezelfde wijze als zij tot stand kwam weder ingetrokken. Geschiedt dit niet, kan die samenwerking, welke noodig was voor de tot stand koming, voor de intrekking niet weer verkregen worden, dan kan die belasting door eene wet, welke tevens de gevolgen regelt, worden geschorst of vernietigd" (art. 236).

De Tweede Kamer wenschte de verdaging, in art. 234 genoemd, aan een termijn te onderwerpen. De Regeering merkte echter op, dat somtijds een langen tijd voor onderzoek noodig zou zijn en dat een gemeentebestuur, een met redenen omkleed besluit van verdaging krijgende, gelegenheid had op de zaak terug te komen.

Art. 235 brengt feitelijk de goedkeuring van de verordening op de invordering van eene plaatselijke belasting bij den Koning, daar deze het Raadsbesluit tot invoering of wijziging niet zal goedkeuren wanneer in de verordening op de invordering, naar het inzicht van de Regeering, ongewenschte bepalingen voorkomen.

Art. 236 heeft aanleiding gegeven tot de vraag of de rechter de toepassing van eene plaatselijke belastingverordening, welke in strijd is met de wet, moet weigeren. Sommigen hebben hierop ontkennend geantwoord, omdat, art. 236 imperatief voorschrijvende hoe zulk eene verordening uit de wereld geholpen wordt, de rechter, zoolang dat niet geschied is, die verordening moet toepassen. Anderen, bij wie ik mij liever aansluit, beweren integendeel, dat dit artikel op de bevoegdheid van den rechter geen invloed kan uitoefenen, maar dat het alleen

een „modus occidendi" voorschrijft in die gevallen, waarin eene belastingverordening, door samenwerking van den Koning met den Raad tot stand gebracht, niet eigenmachtig door een van beiden zou kunnen vernietigd worden, een voorschrift dus overeenstemmend met art. 167 der Provinciale Wet. De voorstanders van de eerste opvatting zeggen nog, dat art. 236 eene dergelijke uitzondering bevat als de tweede alinea van art. 150 van de Gemeentewet. Maar is dit wel eene eigenlijke uitzondering? Ik meen, dat die opvatting de juiste is, welke oordeelt, dat deze alinea aan den rechter de bevoegdheid ontneemt eene plaatselijke verordening niet toe te passen op grond dat zij in een algemeen Rijks- of Provinciaal belang treedt, maar hem wel degelijk de beoordeeling laat of die verordening ook strijdig is met de wet. [1])

De Gemeentewet bevat geene bepaling omtrent de afkondiging van plaatselijke belasting-verordeningen. Sommigen meenen, dat art. 168 van de Gemeentewet ook op dit soort verordeningen toepasselijk is. Dit schijnt echter niet het geval te zijn. Want de artt. 167, 169, 170 en 171 zijn niet in overeenstemming met de artikelen, welke betrekking hebben op de invoering of wijziging van eene plaatselijke belasting en tevens blijkt uit art. 291, dat de wetgever onderscheid maakt tusschen verordeningen tegen wier overtreding straf is bedreigd en de verordeningen op plaatselijke belastingen betrekking hebbende. Het Ge-

---

[1]) Zie van Oosterwijk t. a. p. blz. 558.

meentebestuur zal dus, daar geen wettelijk voorschrift bestaat, uit eigen beweging dienen te zorgen, dat het besluit tot heffing en de verordening op de invordering tot de kennis van den ingezetenen komen. [1])

§ 7. Aanslag en invordering der plaatselijke belastingen.

In tegenstelling met den vroegeren toestand toen de wet van 29 April 1829 (Stbl. n°. 15), de invordering der plaatselijke belastingen regelde, bepaalt thans art. 257 der Gemeentewet, dat die invordering moet geregeld worden

[1]) In het wetsontwerp tot herziening der algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen, dat bij Koninklijke Boodschap van 20 Augustus 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, stelde de Regeering voor een nieuw artikel 257*bis* in te voegen, luidende: „De verordeningen tot heffing en invordering der plaatselijke belastingen verbinden niet eerder dan drie dagen nadat zij op de wijze, volgens Art. 172 bepaald, zijn afgekondigd. — Voor de afkondiging van de verordening tot heffing der plaatselijke belastingen wordt het volgende formulier gebezigd: „De burgemeester en wethouders van . . . . doen te weten dat door de Raad dier gemeente in zijne vergadering van . . . . . . is vastgesteld de volgende verordening: — [titel der verordening]; . . . . . . [inhoud der verordening]; — „zijnde deze verordening goedgekeurd bij het Koninklijk Besluit van . . . . „En is hiervan afkondiging geschied, waar het behoort, den enz. — Geldt het eene verordening betreffende de invordering der plaatselijke belastingen, dan worden in bovenstaand formulier de woorden: „goedgekeurd bij" vervangen door „aangehaald in". Worden echter te zelfder tijd met één formulier de verordening tot heffing en die tot invordering afgekondigd, dan worden in dit formulier achter de woorden „goedgekeurd bij" ingelascht de woorden „en aangehaald in". Art. 175 is hierbij van toepassing." De Regeering oordeelde dus ook, dat op dit punt eene leemte in de Gemeentewet bestaat.

bij eene plaatselijke verordening, waarbij moeten in acht genomen worden de bepalingen van de artikelen 258—262 en 264—269 der Gemeentewet, terwijl art. 263 bepaalt, dat de invordering van opcenten op 's Rijks directe belastingen geschiedt, tegelijk met de inning van de belasting zelve, door de Rijksambtenaren, welke die opcenten voor het einde van elke maand, volgende op die waarin zij zijn ontvangen, aan den gemeente-ontvanger uitkeeren. [1])

Artt. 264—266 bevatten regelen volgens welke de tot standkoming der kohieren, waarnaar de hoofdelijke omslagen of andere directe plaatselijke belastingen moeten geheven worden, zal geschieden en geven waarborgen voor een juisten aanslag aan den belastingschuldige. Deze artikelen hebben bij de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 102) de tegenwoordige redactie verkregen.

Voor dien tijd luidden zij aldus:

Art. 264. „De kohieren der hoofdelijke omslagen en andere directe plaatselijke betastingen, door burgemeester en wethouders voorloopig vastgesteld, worden ter secretarie der gemeente, gedurende ten minste veertien dagen, voor een ieder ter lezing nedergelegd.

[1]) In aanmerking nemende, dat art. 257 wel zóó was opgevat „dat de bepalingen der artt. 258—269 voor de invordering slechts golden, voor zoover zij bij plaatselijke verordening uitdrukkelijk toepasselijk waren verklaard" stelde de Regeering in het wetsontwerp tot herziening der algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen, dat bij Koninklijke Boodschap van 20 Augustus 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, voor art. 257 te lezen als volgt: „De invordering der plaatselijke belastingen wordt geregeld bij plaatselijke verordeningen, voor zoover daarin niet is voorzien bij de volgende artikelen."

Van het nederleggen dier kohieren ter secretarie geschiedt openbare kennisgeving."

Art. 265. „Na afloop van den in het vorige artikel bedoelden tijd stelt de raad de kohieren vast.

Binnen dien tijd kan elk op de kohieren aangeslagene tegen zijn aanslag bij den raad bezwaren inbrengen.

Hij ontvangt mededeeling van 's raads beslissing en kan gedurende acht dagen na de dagteekening daarvan, bij gedeputeerde staten in beroep komen.

De door den raad vastgestelde kohieren worden ter secretarie gedurende ten minste acht dagen voor een ieder ter lezing nedergelegd, waarvan openbare kennisgeving geschiedt.

Ieder aangeslagene kan binnen dien tijd tegen zijn aanslag bij gedeputeerde staten in beroep komen.

Gedeputeerde staten doen ten spoedigste uitspraak en deelen die aan den raad en den belanghebbende mede.

Het indienen van bezwaren en instellen van beroep geschiedt bij verzoekschrift op ongezegeld papier."

Art. 266. „De raad wijzigt de kohieren overeenkomstig de uitspraken van gedeputeerde staten.

De kohieren behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten alvorens uitvoering te kunnen erlangen."

Onder deze redactie deden zich verschillende moeielijkheden voor. Gelijk de Memorie van Toelichting op de wet van '81 opmerkte, eischte het oude stelsel te veel tijd, de invordering der belasting geschiedde te laat in 't jaar, de termijnen aan den belastingschuldige gesteld om bezwaren

in te dienen waren te kort, een bezwaarschrift tegen een enkelen aanslag kon het vaststellen van het kohier geruimen tijd ophouden. Niettegenstaande het, naar mijne meening stellige, voorschrift van art. 264 [oud] kwam het voor, dat dit artikel zoo werd uitgelegd, dat den belastingschuldige alleen inzage van zijn eigen aanslag op het kohier werd gegund. [1])

Ook werd de opvatting voorgestaan, dat art. 266 [oud] niet toeliet, dat het goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten door den Koning werd geschorst of vernietigd, omdat, naar men zeide, art. 133 der Grondwet eischende, dat de wet de gevolgen regele van de schorsing en vernietiging, die schorsing en vernietiging niet kan plaats hebben als de wet de gevolgen niet regelt.

In deze bezwaren is bij de nieuwe redactie voorzien. De termijnen, aan den belastingschuldige gesteld om bezwaren in te dienen, zijn verlengd. Binnen veertien dagen na de goedkeuring van de kohieren, welke door Burgemeester en Wethouders zijn opgemaakt en door den Raad vastgesteld, door Gedeputeerde Staten, worden de kohieren gedurende vijf maanden op de secretarie der gemeente voor een ieder ter inzage gelegd, terwijl het voor den belastingschuldige niet noodzakelijk is, dat hij naar de secretarie

---

[1]) De huldiging van deze opvatting door het gemeentebestuur van Amsterdam was de voorname aanleiding tot het tot stand komen van de wet van '81. In eene handelsstad als Amsterdam oordeelde men eene inkomstenbelasting met voor ieder ter inzage liggende kohieren niet wel mogelijk.

ga om tot de tijdige kennis van zijn aanslag te komen, want binnen twee maanden na de goedkeuring van Gedeputeerde Staten wordt hem een aanslagbillet gezonden, binnen drie maanden na welks uitreiking hij bij den Raad en zoo noodig bij Gedeputeerde Staten, bezwaren tegen zijn aanslag kan inbrengen. Dit laatste is ook eene verbetering, welke de wet van '81 aanbracht, daar voor dien tijd de belastingschuldige na de ontvangst van zijn aanslagbillet niet meer kon reclameeren. Één bezwaarschrift kan nu niet meer de vaststelling van het geheele kohier tegenhouden. Is het kohier door Gedeputeerde Staten goedgekeurd en wil de belastingschuldige bezwaren tegen zijn aanslag indienen, hij moet, als de betalingstermijn daar is, beginnen met te betalen. Worden zijne bezwaren gegrond bevonden, dan wordt hem het te veel betaalde zoo spoedig mogelijk gerestitueerd. Met nog duidelijker woorden wordt in art. 264 de openbaarheid der kohieren uitgesproken, terwijl het uit de behandeling van dit artikel in de Tweede Kamer [1]) onbetwistbaar blijkt, dat men gewild heeft, dat de kohieren door iedereen, aangeslagene of niet, kunnen ingezien worden zoowel omtrent eigen aanslag als omtrent die van de andere belastingschuldigen.

Kan eene „uitspraak" van Gedeputeerde Staten, genomen ingevolge de derde alinea van art. 265, door den Koning vernietigd worden? Art. 265 bepaalt hieromtrent niets.

---

[1]) Vergelijk Mr. J. G. Wurfbain, „De openbaarheid der Gemeentekohieren." Proefschrift Leiden 1884 blz. 57 vlg.

Maar art. 133 van de Grondwet van 1848 zegt: „De Koning heeft het vermogen de besluiten der Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen of te vernietigen. De wet regelt de gevolgen." Vallen nu die „uitspraken" van Gedeputeerde Staten in administratieve geschillen, zooals al. 3 van art. 265 er een bevat, onder deze „besluiten" genoemd in het artikel der Grondwet?

Mr. Buijs [1]) beantwoordt deze vraag bevestigend, na aangetoond te hebben, dat de argumenten van de tegenstanders van deze opvatting, onder welke ook de Hooge Raad, blijkens zijn arrest van 7 Januari 1859 [2]), schijnt te behooren, niet opgaan [3]). De tegenstanders beweren dan; 1e. dat de beslissingen in administratieve geschillen niet behooren tot de gewone werkzaamheden van Gedeputeerde Staten, op welke alleen het recht van den Koning tot schorsing en vernietiging zou toepasselijk zijn; 2e. dat deze beslissingen „vonnissen" zijn, welke men niet kan brengen onder de woorden „besluiten" van art. 133; 3e. dat art. 168 der Provinciale Wet bepalende, dat de bijzondere wetten aangaande deze

[1]) t. a. p. Dl. II blz. 107 vlg.

[2]) Weekblad van het Regt n°. 2028.

[3]) Mr. G. H. Betz beantwoordt deze vraag in gelijken zin. Zie zijn artikel over „Het recht des Konings tot vernietiging der besluiten van Gedeputeerde Staten, in hoogsten aanleg genomen" in de Bijdragen tot de kennis van het Staats- Provinciaal en Gemeentebestuur in Nederland. Dl. XXVII, Nieuwe Serie, Dl. XIV blz. 306 vlg.

beslissingen zullen regelen de wijze van schorsing en vernietiging en de gevolgen daarvan, niet wil, dat deze beslissingen op dezelfde wijze als de besluiten der Staten d. w. z. door den Koning, krachtens art. 133 der Grondwet, geschorst of vernietigd worden. In hoofdzaak ontneemt Mr. Buijs deze argumenten hare kracht door bij het sub 1e vermelde op te merken, dat het zelfbestuur, de medewerking aan de uitvoering van Rijkswetten, de voornaamste taak is der Provinciale Staten. „En wanneer nu de militie-, schutterij- en belastingwetten er toe komen om geschillen over de uitvoering dier wetten, tusschen de administratie en belanghebbenden gerezen, aan Gedeputeerde Staten op te dragen, wat doen zij dan anders dan gevolg geven aan het voorgeschrevene in art. 130 van de Grondwet? Zij belasten de Staten met de gedeeltelijke uitvoering van de wet, d. w. z. met eene taak, die volgens onze staatsregeling in de allereerste plaats bij hun còllege te huis behoort. Is er één attribuut, dat tot den aard van hunne instelling behoort, dan zou ik meenen dat het juist de beslissing van dergelijke geschillen was". Dat deze beslissingen „vonnissen" zouden zijn, kan Mr. Buijs ook niet toegeven. Onze Grondwet onderscheidt, zegt hij, streng de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke mácht en alleen deze laatste macht is bevoegd „vonnissen" te vellen. Ook het sub 3e beweerde gaat niet op. Want door de vernietiging van uitspraken in administratieve gèschillen te noemen in het zesde hoofdstuk van de tweede afdeeling der Provinciale Wet, getiteld

„van het schorsen en vernietigen der *besluiten* van de Staten en Gedeputeerde Staten", blijkt de wetgever de „uitspraken" onder „besluiten" te begrijpen. Hij heeft in art. 168 alleen willen uitdrukken „dat hij de bepaling hoe de vernietiging zal plaats hebben en welke gevolgen daaruit zullen voortvloeien, geheel overlaat aan de bijzondere wetten, welke de administratieve uitspraak bevelen."

Art. 133 der Grondwet van 1848 is art. 140 der Grondwet van 1887 geworden, echter is eene redactie aangenomen, welke de beteekenis van het artikel geheel gewijzigd heeft. In '48 werd den Koning het recht om de besluiten der Staten te schorsen of te vernietigen door de Grondwet gewaarborgd, zoodat de wetgever op dit recht geen inbreuk kon maken, hij kon alleen de wijze van uitoefening en de gevolgen daarvan regelen. De wetgever kan nu dit recht zooveel beperken als hij noodig oordeelt en hij zal dit wel het eerst doen ten opzichte van „de uitspraken van Gedeputeerde Staten over administratieve geschillen, die in hoogsten aanleg door den zelfstandigen administratieven rechter moeten worden beslist" [1]).

Mr. Wurfbain [2]) wijst er nog op dat de Gemeentewet geen reclame tegen den aanslag van anderen kent [3]).

---

[1]) Buijs t. a. p. Dl. III blz. 248.

[2]) t. a. p. bl. 78.

[3]) In het wetsontwerp, dat bij Koninklijke Boodschap van 20 Augustus 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, werd voorgesteld een nieuw artikel 265*bis* toe te voegen, luidende: „Indien voor andere dan de in art. 264 vermelde plaatselijke belastingen kohieren worden opge-

Is voor of op den verschijndag de plaatselijke belasting niet betaald, dan waarschuwt de gemeente-ontvanger den

---

maakt gelden ook voor deze belastingen de artt. 264 en 265." — De Memorie van Toelichting wees er op dat de gemeentebesturen herhaaldelijk de artt. 264 en 265 op andere belastingen hadden doen toepasselijk zijn dan op de in art. 264 genoemde. De Regeering keurde dit af, want „de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten kan niet bij gemeenteverordening worden uitgebreid *). Daar zij het echter wel wenschelijk oordeelde, dat de artt. 264 en 265 toepassing vonden bij belastingen, waarbij kohieren worden opgemaakt, stelde zij dit nieuwe artikel voor. — Ook stelde zij een nieuw artikel 266*bis* voor luidende: „Terugvordering van betaalde belasting geschiedt door het indienen van een verzoekschrift bij den Raad binnen 3 maanden na het ontstaan der omstandigheden, welke tot terugvordering aanleiding geven. Het bepaalde bij het 2de, 3de en 4de lid van art. 265 is hier van toepassing. Terugvordering van betaalde belasting kan niet plaats grijpen in de gevallen waarin tegen den aanslag of het dwangbevel had kunnen worden opgekomen." In het Voorloopig Verslag werd opgemerkt dat het derde lid veel verder ging dan de bedoeling van de Memorie van Toelichting scheen te zijn. Met die bedoeling zou overeenkomen de uitdrukking „is opgekomen" in plaats van „had kunnen worden opgekomen." Dan vroeg men „of de bedoeling was, dat de terugvordering niet kan geschieden, ook als men op een anderen grond tegen den aanslag had kunnen opkomen (of is opgekomen). Zoo neen, dan is de redactie niet juist, maar moet die luiden: „waarin tegen den aanslag of het dwangbevel *op grond dier omstandigheden* had kunnen opgekomen worden" (of „is opgekomen"). Ten slotte werd opgemerkt, dat het artikel niet volledig was. „Wanneer nog niet of slechts ten deele betaald is, en er omstandigheden ontstaan waardoor men recht verkrijgt om van het kohier geschrapt of in aanslag verminderd te worden, dan is er voor *terugvordering* geen plaats. Die omstandigheden kunnen ontstaan drie maanden nadat het aanslagbiljet is uitgereikt, zoodat tegen den aanslag krachtens art. 265 niet meer kan worden opgekomen."

*) Zie Mr. H. P. Berdenis van Berlekom en Mr. J. Bool, Mededeelingen omtrent het verhandelde in de Gemeenteraden, Bijdragen tot de kennis van het Staats- Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland. Dl. XXX. Derde Reeks, Dl. II blz. 406 vlg.

nalatige zulks te doen; wordt deze waarschuwing in den wind geslagen, dan maant hij hem met hetzelde doel aan, om, als ook dit niet baat, een dwangbevel tegen hem af te geven, waarop parate executie kan plaats hebben; vóór het uitvaardigen van dit dwangbevel kan de gemeente-ontvanger beproeven of de belastingschuldige door het logis „van een krijgsman" ook tot andere gedachten gebracht wordt (art. 258—259). Deze waarschuwing, aanmaning, inlegering en gebruik maken van een dwangbevel geschieden overeenkomstig de bepalingen vastgesteld bij de wet op de invordering van 's Rijks directe belastingen, d. i. de wet van 22 Mei 1845 (Stbl. n°. 22), eenigzins gewijzigd door de wet van 15 Juli 1869 (Stbl. n°. 133), terwijl de kosten berekend worden volgens de wet van 1 Juni 1850 (Stbl. n°. 26). Het dwangbevel door een gemeente-ontvanger uitgevaardigd, kan in het geheele Rijk worden ten uitvoer gelegd (art. 260.)

Kunnen de gemeente-besturen in hunne verordeningen op de invordering der plaatselijke belastingen bepalen, dat aan die belastingen een privilege zal verbonden zijn? Mr. Oppenheim [1]) wil hun die bevoegdheid geven op grond van de tweede alinea van artikel 1183 van het Burgerlijk Wetboek die zegt, dat de voorrangen „van de besturen der gewesten, gemeenten, dijken, polders, wateringen en andere dergelijke gemeenschappen, wegens de door hen te heffen lasten, worden geregeld door de wetten en de wet-

---

[1]) t. a. p. blz. 335 vlg.

tige op dat stuk daargestelde verordeningen". Want vraagt hij „als de wet, die voor de regeling van het voorrecht voor gemeentebelastingen verwijst naar de „wettige op dat stuk daargestelde verordeningen" daarmede niet bedoeld de verordeningen door gemeenteraden te maken, welke verordeningen bedoelt zij dan wel? Ik meen deze vraag in een zin, niet overeenkomstig die opvatting te moeten beantwoorden, want naar mijne meening verwijst alinea 2 van art. 1183 voor het privilege van de „besturen der gewesten en gemeenten" naar de, in diezelfde alinea genoemde, „wetten", terwijl op het voorrecht van de besturen van „dijken, polders, wateringen en andere dergelijke gemeenschappen", de „wettige op dat stuk daargestelde verordeningen" toepasselijk zijn. Ik kom tot deze meening wanneer in aanmerking genomen wordt, dat deze alinea is vastgesteld onder de Grondwet van 1815, waarin art. 222 bepaalde, dat de inrichting „van alle Hooge en andere Heemraadschappen, Wateringen, Waterschappen, Dijk- en Polderbesturen en andere dergelijke Kollegiën" zou geregeld worden bij „reglementen". Deze „reglementen" handhaafden oude bepalingen op die „gemeenschappen" betrekking hebbende, waarin haar veelal een privilege werd toegekend, dat men bij de vaststelling van art. 1183 wenschte te behouden [1]. In 't vervolg was de regeling van de inrichting dezer gemeenschappen bij den Koning en de

---

[1]) Vergelijk Mr. G. A. Fokker, Kunnen gemeenten zich zelve, bij plaatselijke verordening, voorregt toekennen, wegens de door haar te heffen lasten? Themis, Tw. Verz. II blz. 24.

Provinciale Staten. Men drukte dus de regeling van dit privilege, zoowel voor den bestaanden toestand als voor de toekomst, juist uit door te bepalen, dat zij zou geregeld worden door „de wettige op dat stuk daargestelde verordeningen". Deze opvatting, welke niet toelaat, dat de gemeentebesturen zich bij plaatselijke verordening een privilege toekennen, komt mij noodzakelijk voor, omdat men anders een toestand krijgt lijnrecht in strijd met het doel van de codificatie van ons burgerlijk recht. Mr. Fokker wijst er nl. op,[1]) dat, „zoo eens de gemeentebesturen alle van deze schijnbare bevoegdheid gebruik gingen maken . . . . . wij dan binnen weinige jaren omstreeks 1200 bijvoegsels op het Burgerlijk Wetboek zullen kunnen te gemoet zien, uitgegeven door even zoovele gemeente-wetgevers, d. i. door de ligchamen zelven, die als partij in de zaak kunnen worden beschouwd". Ten slotte komt Mr. Fokker, na de geschiedenis van het privilege van de gewesten en gemeenten te hebben nagegaan, tot de conclusie [2]) „dat de wetgever in 1851 de woorden: *besturen der gewesten en gemeenten* **geheel onbedacht** heeft gebezigd." Maar is het trekken van deze conclusie wel de eenig mogelijke? Is het niet zeer wel denkbaar, dat de wetgever, de mogelijkheid voorziende, dat het ter eeniger tijd wenschelijk geoordeeld wordt, dat de *wet* de gemeenten een privilege geeft, niet wilde, dat

---

[1]) t. a. a. blz. 21.

[2]) t. a. p. blz. 32.

alsdan de vraag kon opgeworpen worden, of, het Burgerlijk Wetboek dergelijk voorrecht niet noemende, het wel wenschelijk was het op te nemen? [1]) Tot nu toe bestaat er geen wet, die de voorrang der gemeentebesturen regelt. Want dat men, gelijk Mr. van Oosterwijk [2]) schijnt te willen doen, op grond dat art. 12 der wet van 22 Mei 1845 (Stbl. n°. 22), welk artikel den voorrang regelt van 's Rijks schatkist wegens de grondbelasting en de overige directe belastingen, wordt aangehaald in art. 16 derzelfde wet en welk artikel op de invordering der plaatselijke belastingen toepasselijk is, de plaatselijke belastingen eenzelfde voorrecht wil geven, komt mij voor niet geoorloofd te zijn.

De inlegering van een krijgsman is zeker een allerzonderlingst middel tot invordering van plaatselijke belastingen. „De inlegering schijnt eene bespotting van de onschendbaarheid van woning en van den dienstplicht te gelijk. Voert men te gemoet dat zij vaak de eenige uitkomst is als de administratie staat tegenover een belastingschuldige bij wien andere middelen niet baten, dan worde de vraag onder de oogen gezien of alle middelen goedgenoeg zijn zoo zij slechts den fiscus bezorgen wat hem toekomt?" [3])

---

[1]) Ook de Hooge Raad ontzegt de gemeenten het recht zich zelf een privilege toe te kennen. Vergelijk arrest van 10 Febr. '71 W. 3296.

[2]) t. a. p. blz. 1445.

[3]) Mr. Oppenheim t. a. p. blz. 325. — In het op bl. 93 aangehaalde wetsontwerp, werd voorgesteld art 259 aldus te lezan: „De ontvanger geeft het dwangbevel niet af, dan met magtiging of op last van bur-

De laatste alinea van art. 260 is toegevoegd bij de wet van 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 79) om een einde te maken aan den strijd, welke op dit punt bestond.

De regelen aangaande de waarschuwing, de aanmaning, de inlegering, het dwangbevel en de kosten van vervolging, van toepassing op 's Rijks belastingen, zouden ook voor de plaatselijke belastingen gelden, omdat het volgens de Memorie van Toelichting gebleken was, dat de wet van 29 April 1819 (Stbl. n°. 29) meer kosten meebracht; ook voor de eenvormigheid was deze maatregel gewenscht. Verder zeide de Memorie van Toelichting dat bedoeld werden de artt. 13 tot [1]) 19, 21 tot 23 der wet van 22 Mei 1845 (Stbl. n°. 22). In deze artikelen wordt o. a. bepaald, dat

---

gemeester en wethouders en na den belastingschuldige te hebben gewaarschuwd en vervolgens aangemaand." Deze wijziging werd voorgesteld omdat bij Koninklijke Besluiten van 1 November en 17 December 1852 (Stbl. n°. 188 en 207) de instructiën voor de gemeenten-ontvangers van Delft en 's Gravenhage waren vernietigd daar hierin eene bepaling voorkwam volgens welke de gemeente-ontvanger geen dwangbevel mocht uitvaardigen, zonder tusschenkomst van burgemeester en wethouders. De Regeering oordeelde deze beslissingen, volgens de bestaande regelen van de gemeentewet, juist, maar zag omtrent dit punt liever eene regeling overeenkomstig die, welke in de genoemde instructiën was opgenomen. — Het wegvallen van de tweede alinea van art. 259 zou de afschaffing der garnisaires ten gevolge hebben.

[1]) In de Memorie van Toelichting stond in plaats van „tot" een komma. Uit al. 1 van art. 260 blijkt echter duidelijk, dat de artt. 13—19 bedoeld zijn. De Hooge Raad besliste bij arrest van 10 Juni 1887, dat deze wet ook op de invordering van verschuldigde belasting op de honden toepasselijk is en niet alleen op de directe plaatselijke belastingen in art. 264 genoemd. Uit dit zelfde arrest blijkt, dat ook de H. R. meent, dat de artt. 13 tot 19 bedoeld zijn. Zie Mr. H. Vos, Overzicht van rech-

het dwangbevel door den ontvanger wordt uitgevaardigd en executoir verklaard door den rechter van het kanton, waarin het kantoor gevestigd is, alwaar de belastingschuldige op het kohier is gebracht; het wordt den schuldenaar beteekend met bevel tot betaling, die, wanneer hij ter gelegenheid der inbeslagneming aan den deurwaarder aanbiedt de belasting, boete en onkosten te betalen, de parate executie nog kan voorkomen, anders wordt het dwangbevel ten uitvoer gelegd op de wijze bij het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vonnissen en authentieke acten, voorgeschreven (art. 14, 21). De tenuitvoerlegging kan niet worden geschorst dan door een verzet met redenen omkleed. Dit verzet kan nimmer tegen de wettigheid of de hoegrootheid van den aanslag gericht, noch gegrond zijn op de bewering, dat het aanslagbillet, de waarschuwing of aanmaning niet ontvangen zijn (art. 15). Mr. Oppenheim [1]) meent dus, dat het verzet niet kan gegrond zijn op de bewering, dat de belasting onwettig is of dat iemand instrijd met wettelijke bepalingen is aangeslagen. In die gevallen oordeelt hij, en naar ik meen te recht, dat er wel degelijk een verzet tegen de wettigheid van den aanslag is. [2])

---

terlijke en administratieve beslissingen betreffende publiekrecht in Nederland, Bijdragen tot de kennis van het Staats- Provinciaal en Gemeentebestuur in Nederland Dl. XXIX. Derde reeks, Dl. I blz. 343 vlg.

[1]) t. a. p. bl. 327 volg.

[2]) Men zie bij deze quaestie nog het Arrest van het Gerechtshof te 's Gravenhage van 12 December 1892, Paleis van Justitie van 10 Januari 1893.

Oordeelt iemand onjuist of onwettig te zijn aangeslagen, dan staat het beroep op den Raad en op Gedeputeerde Staten voor hem open.

Het verzet, wordt beteekend aan den betrokken ontvanger of ter zijner woonplaatse, en moet, op straffe van nietigheid, bevatten: „keuze van domicilie binnen het geregtelijk arrondissement waarin het kantoor van ontvangst gevestigd is, met dagvaarding voor de regtbank van dat arrondissement tegen eenen bekwamen regtsdag, invallende binnen den veertienden dag na de beteekenis der dagvaarding" (art. 15, al. 3.) Hier heeft men dus een geval, dat een geschil van publiekrechtelijken aard aan den burgerlijken rechter wordt opgedragen. Maar kan men nu ook bij den burgerlijken rechter eene actie instellen om terugbetaling te verkrijgen van onverschuldigd betaalde plaatselijke belasting? Wanneer wij letten op de voorschriften van de artikelen 153 en 154 der Grondwet, meen ik die vraag ontkennend te moeten beantwoorden. Art. 153 luidende: „Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende regten, over schuldvordering en andere burgerlijke regten, behooren bij uitsluiting tot de kennisneming van de regterlijke macht" heeft, naar mijne meening, uitsluitend betrekking op rechtsbetrekkingen van privaatrechtelijken aard. Maar hier hebben wij een geschil van publiekrechtelijken aard, waaromtrent art. 154 bepaalt, dat de beslissing kan worden opgedragen, hetzij aan den gewonen rechter, hetzij aan een collegie met administratieve regtspraak belast". Zoolang die opdracht niet geschied is, moet men aannemen, dat

geschillen over schuldvorderingen van publiekrechtelijken aard niet aan een bepaalden rechter zijn opgedragen. Het is echter bekend, dat zij facto veelal door den burgerlijken rechter worden beslist. [1])

Zoo het verzet afgewezen wordt „is geen hooger beroep of cassatie ontvankelijk, dan na voorafgaande consignatie van de belasting en van al de kosten in handen van den ontvanger door wien de betaling wordt vervolgd" [art. 15, al. 5].

Art. 261 bepaalt, dat „de beteekening van stukken betreffende vervolging ter invordering van plaatselijke belastingen, geschiedt door een ambtenaar, daartoe door Burgemeester en Wethouders aan te wijzen." Die beteekening kan o. a. geschieden door een deurwaarder der directe belastingen, wanneer Burgemeester en Wethouders hem daarmede belasten. Hij handelt dan krachtens die aanstelling en niet krachtens art. 20 der wet van 22 Mei 1845 [Stbl. n°. 22], welk artikel de deurwaarders der directe belastingen belast met het doen van alle exploiten en acten betreffende de vervolging voor de invordering der Rijks-directe belastingen.

---

[1]) Zie over deze quaestie meer, v. Oosterwijk t. a. p. blz. 1322 vlg. — Mr. H. Vos, Overzicht van rechterlijke en administratieve beslissingen betreffende publiekrecht in Nederland, Bijdragen tot de kennis van het Staats- Provinciaal en Gemeentebestuur in Nederland, Dl. XXIX, Derde reeks, Dl. I blz. 433—435 en 438 vlg.; en Mr. H. Vos, Overzicht van Rechterlijke beslissingen betreffende publiekrecht in Nederland, Themis Dl. LI. blz. 510 vlg. en Themis Dl. LII blz. 245 vlg.

Wie moet nu verder met de tenuitvoerlegging van dit dwangbevel belast worden? De ambtenaren bedoeld in art. 261 der Gemeentewet, de deurwaarders van 's Rijks directe belastingen, of wel de deurwaarders bij de rechterlijke collegiën en kantongerechten? De eerste meening is de Hooge Raad toegedaan, blijkens arrest van 19 October 1888, de tweede meening zij, die meenen, dat art. 20 der wet van 22 Mei 1845 (Stbl. n°. 22) toepasselijk is, behalve dan wat betreft de beteekening, terwijl de Regeering de laatste meening is toegedaan en naar welke opvatting de practijk zich regelt. [1])

Een korte termijn van verjaring dient te gelden voor de schuld uit plaatselijke belasting voortvloeiende, die, in de meeste gevallen, door onmacht van den belastingschuldige zal gemaakt worden. Vandaar dat art. 262, in navolging van art. 11 der wet van 22 Mei 1845 (Stbl. n°. 22), een termijn aanneemt van drie jaren, te rekenen van het tijdstip waarop zij verschuldigd of waarop de laatste acte van vervolging beteekend was."

Art. 268 legt den gemeentebesturen den plicht op te zorgen, dat in hunne verordeningen op de inning der plaatselijke belastingen geene bepalingen voorkomen, waar-

---

[1]) Zie meer hierover Mr. Oppenheim t. a. p. blz. 339 vlg. — In het wetsontwerp, dat bij Koninklijke Boodschap van 20 Augustus 1890 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, werd voorgesteld art. 261 te lezen als volgt: „De beteekening van stukken betreffende vervolging ter invordering van plaatselijke belastingen en de tenuitvoerlegging van dwangbevelen geschieden door ambtenaren, daartoe door burgemeester en wethouders aan te wijzen."

door de belastingschuldigen in den vervoer of de beschikking over hunne goederen meer beperkt zouden worden dan ter verzekering der inning noodig is Zoo ook is de belastingschuldigde tot geene betaling verplicht wegens de formaliteiten door hem, ter verzekering der inning der plaatselijke belastingen, te vervullen [art. 269]. Gelijk de Memorie van Toelichting bij dit artikel opmerkte, eischt „de billijkheid dat de kosten verbonden aan formaliteiten, wier vervulling de gemeente, in haar belang eischt, ook door haar worden gedragen en niet opgelegd aan hen die reeds aan de verpligting dier formaliteiten onderworpen zijn''. Hoe weinig men voor de invoering der Gemeentewet van deze billijkheid doordrongen was, toont Mr. Oppenheim aan. [1])

De artikelen 271—282, welke voorschriften bevatten om de inning der plaatselijke belasting te verzekeren, zijn gehandhaafd en deels gewijzigd bij art. 25 der wet van 15 April 1886 (Stbl. n°. 64). Bij art. 3*d* dier wet is art. 270 luidende: „Verzet bij de invordering van plaatselijke belastingen, weigering, verhindering of belemmering van visitatie, wordt gestraft met geldboete van tien tot honderd gulden'' afgeschaft, daar dit misdrijf tegen het openbaar gezag thans gestraft wordt ingevolge de artikelen 180 en 184 Wetboek van Strafrecht. Zoo is ook art. 273 [oud] luidende: „Bij veroordeeling tot geldboete bepaalt de regter dat de boete, zoo de veroordeelde haar binnen twee maanden, nadat hij er toe is aangemaand, niet betaalt, zal worden

[1]) t. a. p. blz. 355.

vervangen door gevangenisstraf van ten hoogste twee maanden indien meer dan *f* 200, eene maand, indien meer dan *f* 100, veertien dagen, indien meer dan *f* 50, en zeven dagen, indien niet meer dan *f* 50 aan boete is opgelegd" overbodig geworden, daar art. 23 van het Wetboek van Strafrecht thans deze aangelegenheid regelt.

De Code Pénal verdeelde de strafbare handelingen in crimes, délits en contraventions, welke begrippen bij ons werden uitgedrukt door de woorden, misdaden, wanbedrijven en overtredingen. In verband met de loslating van deze indeeling in het nieuwe Wetboek van Strafrecht, dat alleen misdrijven en overtredingen kent, werd het woord „misdrijven" in de artt 272, 274, 275, en 277 vervangen door „overtredingen." Door het wegvallen van art. 270 vervielen in artt. 274 en 275 de woorden „artt. 270 en".

Bij de belasting in natura had ik reeds gelegenheid met enkele woorden te spreken over de quaestie die zich voordoet bij de artt. 271 vlg. De vraag is of deze artt. geheel toepasselijk zijn op alle plaatselijke belastingen. Gedeputeerde Staten van Drenthe meenden deze vraag toestemmend te moeten beantwoorden en oordeelden eene verbeurdverklaring bij eene belasting in natura mogelijk. De Hooge Raad [1]) oordeelt, dat deze artikelen van toepassing zijn op alle belastingen behalve die voorschriften, welke voor een bepaald soort van belastingen vastgesteld zijn, zooals de

[1]) Zie Arresten van 10 Februari 1864, 4 Maart 1857, 10 November 1863 te vinden bij Mr. v. Oosterwijk t. a. p. blz. 1348 vlg. en 1357 vlg. en Arrest van 1 Mei 1876 W. v. h. R. N°. 3994.

verbeurdverklaring voor belastingen op voorwerpen van verbruik. Mr. van Oosterwijk [1]) oordeelt, dat deze artikelen alleen toepasselijk zijn op belastingen op voorwerpen van verbruik. Dat ik mij het liefst aansluit bij de opvatting van den Hoogen Raad merkte ik vroeger reeds op. De stellige redactie van art. 271 alsook de geschiedenis van deze bepalingen, schijnen voor deze opvatting te pleiten. De stellige redactie wil n. l., dat deze artt. in het algemeen op alle belastingen toepasselijk zijn, terwijl uit de geschiedenis blijkt, dat men verbeurdverklaring alleen bij belastingen op voorwerpen van verbruik gewild heeft.

Mr. J. de Witte van Citters [2]) kan zich met deze opvatting niet vereenigen. Hij meent, dat de redactie van art. 271 zóó stellig is, terwijl hij betoogt dat het uit de geschiedenis geputte argument niet opgaat, dat hij het mogelijk acht, dat in eene plaatselijke belastingverordening, regelende de hondenbelasting, eene bepaling voorkomt, dat bij overtreding, ontduiking of poging daartoe, de hond zal worden verbeurd verklaard. Maar zijn die woorden wel zóó stellig? Kan men in gelijken zin van „voorwerp" van eene belasting spreken bij eene belasting op de honden als bij eene belasting op voorwerpen van verbruik? Ik meen van niet. De laatste toch zijn bestemd vernietigd te worden, de eerste geenszins.

In tegenstelling met het beginsel, in art. 161 der

---

[1]) t. a. p. blz. 1479.

[2]) Themis 2de Verz. XV blz. 214 vlg.

Gemeentewet gevolgd, waarbij aan den Raad, met inachtneming van bepaalde grenzen, de bevoegdheid wordt gegeven op de overtreding zijner verordeningen straffen te bepalen, stelt de Gemeentewet zelve in de artt. 271 vlg. vast hoe ontduiking of overtreding ter zake van plaatselijke belasting, de poging daartoe of de medeplichtigheid daaraan, zullen gestraft worden. Moeten deze feiten uitdrukkelijk in de verordening op de invordering strafbaar gesteld worden, opdat de artt. 271 vlg. kunnen toegepast worden of stellen deze artt. zelf die feiten strafbaar? Ik meen het laatste. Want het kan, dunkt mij, niet de bedoeling van den wetgever geweest zijn de strafbaarheid van deze feiten te doen afhangen van het goedvinden van een gemeentebestuur en van de Regeering waar hij zoo nauwkeurig de hoegrootheid der straf vaststelde [1]). Wil de plaatselijke wetgever deze feiten uitdrukkelijk strafbaar stellen dan dient hij te zorgen, dat de handelingen, welke hij als ontduiking of overtreding van plaatselijke belastingen qualificeert, overeenkomen met het wetenschappelijk begrip van belasting-delict. Zoo besliste de rechtbank van Heerenveen bij vonnis van 23 Juli 1888 te recht. dat het geene overtreding of ontduiking ter zake van plaatselijke belastingen is, wanneer iemand nalaat éëne maand na vaststelling van het kohier zijne verschuldigde belasting op de honden te voldoen, hoewel de betrekkelijke gemeente-verordening bepaalde, dat niet-betaling binnen dien termijn zou worden

---

[1]) Anders oordeelt Mr. Oppenheim t. a. p. blz. 360.

aangemerkt als ontduiking of overtreding ter zake van plaatselijke belastingen. [1])

De vraag of deze strafbepalingen ook toepasselijk zijn op het niet nakomen van formaliteiten in de verordening op de invordering voorgeschreven, schijnt ontkennend te moeten beantwoord worden. [2])

De artt. 267, 274, 276—280, welke uitsluitend op de verbruiksbelastingen betrekking hebben, meen ik als van te weinig belang, met stilzwijgen te kunnen voorbijgaan.

Art. 275 bevat eene bepaling overeenkomende met art. 401 Wetboek van Strafvordering, luidende: „De verklaringen, verbalen of relazen van hen, die in eenige openbare posten, ambten of bedieningen gesteld zijn, moeten, om als schriftelijke bescheiden te gelden, door hen afgelegd zijn op den eed bij den aanvang hunner bediening gedaan, of wel daarna met eede bevestigd worden."

Niettegenstaande de artt. 46 en 52 van het Wetboek van Strafrecht poging tot en medeplichtigheid aan overtreding niet strafbaar stellen, bepaalt art. 273: „voor de strafbaarheid der in art. 271 bedoelde poging en medeplichtigheid gelden de eischen, in de artt. 45 en 48 van het Wetboek van Strafrecht voor strafbare poging tot en

---

[1]) Zie Mr. H. Vos, Overzicht van rechterlijke en administratieve beslissingen betreffende publiekrecht in Nederland, Bijdragen Dl. XXX. Derde Reeks, Dl. II blz. 425 volg.; en Mr. H. Vos, Overzicht van Rechterlijke beslissingen betreffende publiekrecht in Nederland, Themis Dl. LI blz. 511 vlg.

[2]) Zie van Oosterwijk t. a. p. blz. 1480 vlg.

medeplichtigheid aan misdrijf gesteld", omdat deze handelingen, door de wet van 15 April 1886 (Stbl. n°. 64) tot overtredingen gemaakt wordende, niet meer strafbaar zouden zijn en men toch, gelijk de Memorie van Toelichting op bovengenoemde wet opmerkte, „het gemeentebelastingstelsel geheel onaangeroerd" wilde laten. Daarom bepaalt ook art. 282, dat „de opbrengst der boeten en verbeurdverklaringen ten voordeele der gemeente (komt)" hoewel art. 35 van het Wetboek van Strafrecht wil, dat „alle opbrengst van geldboeten en verbeurdverklaringen ten bate van den staat" komen en zijn ook „de vervolgingskosten, die niet op een bekeurde kunnen worden verhaald ten laste der gemeente" (art. 281), welke kosten, indien dit artikel niet bestond, ten laste van den Staat zouden komen.

HOOFDSTUK III.

Beschouwingen.

Uit het voorgaande heeft men, meen ik, reeds kunnen opmaken, dat de grenzen, welke bij de regeling van het plaatselijk belastingstelsel moeten in acht genomen worden, zijn gebleken voor de gemeenten te eng te zijn. In Amsterdam werd eene belasting ingevoerd (het straatgeld), welke de Gemeentewet niet toelaat [1]; vele gemeenten voerden, in strijd met de wet, belastingen direct naar het inkomen in, waarbij de verwachting, dat men het inkomen meer volgens zijne ware grootte zou treffen en alzoo eene ruimere opbrengst zou krijgen dan bij de hoofdelijke omslagen het geval was, eene groote beweegreden tot hare invoering zal geweest zijn; aan het beginsel, neergelegd in de artt. 238 en 254 van de Gemeentewet, oordeelden vele gemeentebesturen het overbodig zich te houden.

Daargelaten nu de vraag, wat er van het gezag van de wet moet overblijven, indien dergelijke, met hare voorvoorschriften strijdige heffingen steeds meer, met goedvinden van de Regeering, worden ingevoerd, meen ik een oogenblik stil te moeten staan bij de voornaamste oorzaken, welke de

[1]) Zie blz. 64 vlg.

gemeenten naar zoodanige milder vloeiende bronnen van inkomsten deden uitzien. Dan moeten wij beginnen met onze aandacht te vestigen op den maatregel welke in 1865 genomen werd. In dit jaar toch werden de plaatselijke accijnzen zoo goed als geheel afgeschaft, waardoor de gemeenten eene zeer belangrijke, met de vermeerdering van welvaart gelijken tred houdende, bron van inkomsten verloren, waarvoor zij in de plaats kregen de beschikking over een gedeelte van de opbrengst van de personeele belasting, welke in de gemeenten geheven werd. Nu bleek het echter, dat het accres van deze laatste belasting belangrijk minder was dan dat der plaatselijke verbruiksbelastingen, [1]) welke, voor de gemeenten nadeelige, toestand voor haar nog bezwarender werd, toen bij de wet van 26 Juli 1885 (Stbl. n° 169) het gedeelte, hetwelk de gemeenten van het personeel kregen, gefixeerd werd en zij dus haar belang bij het accres van deze belasting verloren, behalve dan voor zoover het haar geoorloofd is opcenten daarop te heffen. In de tweede plaats moeten wij als hoofdoorzaak van den financieelen nood der gemeenten noemen de steeds meer uitgaven vereischende, ongelijk drukkende lasten, welke de rijkswetgever op de schouders der gemeente legde, doordat hij aan haar geheel of gedeeltelijk de uitvoering, met de daaraan verbonden kosten, van wetten opdroeg, waarvan de strekking meer geacht kan worden rijksbelang dan wel

---

[1]) Mr. A. D. v. Assendelft de Coningh, De herziening van het verband tusschen Rijks- en Gemeentebelastingen. Economist 1881 Dl. II blz. 917.

gemeentebelang te zijn. Voor sommige gemeenten, en dit geldt in het bijzonder voor de Friesche gemeenten, komt hierbij de buitengewone toename van uitgaven benoodigd voor armenzorg. Ten slotte moet nog vermeld worden de praktijk welke geen aanslag van de „forensen" in de hoofdelijke omslagen of plaatselijke inkomsten-belastingen kent in de gemeenten, waar het bedrijf wordt uitgeoefend en het zoogenaamde „absenteïsme", dat vooral in Friesland zulke groote verhoudingen heeft aangenomen. Het gevolg van dezen toestand was, dat in vele gemeenten de opcenten op het personeel en de hoofdelijke omslagen of plaatselijke inkomsten-belastingen tot een ondragelijk cijfer werden opgevoerd. [1])

Het ministerie van Tienhoven—Tak van Poortvliet begreep, dat in vele gemeenten een financieele toestand heerschte, welke niet langer kon bestendigd worden. Bij Koninklijke Boodschap van den 9[den] Maart 1892 bood de Regeering dan ook aan de Tweede Kamer een ontwerp van wet aan, waarbij werd voorgesteld van hoofdstuk V der Begrooting van Staatsuitgaven voor het dienstjaar 1892 de volgende artt. te verhoogen: „Art. 61. Onderstand aan gemeenten die buiten staat zijn in alle of sommige kosten harer huishouding te voorzien, met *twee honderd vijftig*

---

[1]) Uit de inlichtingen, door de Gedeputeerde Staten van de verschillende provinciën aan de Regeering verschaft voor de indiening van het na te noemen wetsontwerp, blijkt, dat in de provinciën Friesland en Drenthe gemeenten voorkwamen, waar de meest gegoede ingezetenen met 12 $^0/_0$ en meer van het belastbaar inkomen in de hoofdelijke omslagen bijdroegen.

duizend gulden (*f* 250.000). Art. 141. Tijdelijk subsidie aan de gemeenten door de uitgaven tot eene behoorlijke inrichting van haar onderwijs vereischt, onbillijk bezwaard (art. 49 der wet tot regeling van het lager onderwijs laatstelijk gewijzigd bij die van 8 December 1889 Stbl. n° 175), met *vijftig duizend gulden* (*f* 50.000)." De maatregel strekte, gelijk de Minister van Binnenlandsche Zaken in de Memorie van Antwoord opmerkte, „tot tijdelijke voorziening in eene onmiddelijke behoefte." Want de Minister meende, dat deze ondersteuning aan de meest behoeftige gemeenten niet langer dan drie jaren zou behoeven te duren,[1]) daar na dien tijd de toegezegde wijzigingen in de Gemeentewet verbetering zouden aanbrengen; dat er „onmiddellijkebehoefte" was, bleek daaruit, „dat een vrij aanzienlijk bedrag der uitgaven over 1891 in sommige gemeenten nog niet is gedekt en dat op verschillende plaatsen de geregelde uitbetaling der bezoldiging van de gemeente-ambtenaren over het loopende dienstjaar niet is verzekerd." [2])

Bij eene eventueele wijziging van de Gemeentewet meen ik, dat het streven van den wetgever daarop moet gericht zijn, dat in de uitgaven, welke de uitvoering meebrengt van wetten, welke geacht moeten worden een algemeen,

---

[1]) Rede van den Minister van Binnenlandsche Zaken uitgesproken in de Vergadering van de Tweede Kamer van 19 Mei 1892. Handelingen Tweede Kamer bl. 1011.

[2]) Rede van den Minister van Binnenlandsche Zaken uitgesproken in de Vergadering van de Eerste Kamer van 16 Juni 1892. Handelingen Eerste Kamer bl. 255.

een Rijksbelang te behartigen, door alle burgers meer gelijkelijk wordt bijgedragen. Zoo zal het Rijk de kosten van onderwijs, militie, schutterij e. a. moeten dragen, want dit zijn onderwerpen, bij welker goede behartiging men niet als inwoner van eene gemeente maar als lid van den Staat belang heeft en dienen alle ingezetenen van het Rijk de uitgaven van die onderwerpen van Staatszorg door middel van Rijksbelastingen gelijkelijk te bekostigen [1]). Het komt mij voor, dat het hier de plaats niet is tot bespreking van de vraag hoe het met de kosten

---

[1]) Uit de Memorie van Antwoord op bovengenoemd wetsontwerp blijkt, dat ook de Minister van Binnenlandsche Zaken van oordeel is, dat verandering moet worden gebracht in de last, welke de uitvoering van Rijkswetten den gemeenten oplegt. De volgende woorden komen in die Memorie voor: „Of werden, gedurende eene lange reeks van jaren, de gemeentebesturen niet slechts met menig onderdeel der algemeene Staatszorg belast, maar de gemeentekassen evenzeer met de daaruit voortvloeiende uitgaven bezwaard? En geschiedde zulks met inachtneming der in de verschillende gemeenten zoozeer uiteenloopende plaatselijke omstandigheden, algemeene welvaart, draagkracht der ingezetenen? Of werd daarbij ééne algemeene regel toegepast, zonder dat met dit alles rekening werd gehouden? En bepaalde de verantwoordelijkheid der gemeentebesturen zich in dezen niet tot de richtige uitvoering der Rijkswetten, onverschillig welke financieele gevolgen deze voor de gemeenten zelve met zich sleepte? Mag men zich verwonderen, wanneer minder welvarende gemeenten, op den duur, dezen haar opgelegden last niet kunnen dragen, die met de gemeentehuishouding als zoodanig geen rechtstreeksch verband houdt? De middelen, welke kunnen worden aangewend om op den duur verbetering van dezen toestand aan te brengen, zijn, naar het schijnt, gemakkelijk aan te wijzen. De ondergeteekende stemt in met het gevoelen der leden, dat eene herziening van het Rijksbelastingstelsel en eene wijziging der gemeentewet ten aanzien der plaatselijke belastingen, daartoe niet voldoende zouden zijn; dat verandering in de wijze van heffing der belastingen ten deze weinig baat zou opleveren. Eene zorgvuldige over-

voor armenzorg zal moeten gaan, maar toch wensch ik op te merken, dat, indien er gekozen moet worden tusschen hulp vanwege den Staat of vanwege de gemeenten, de hulp van eerstgenoemde macht, naar mijne bescheiden meening, meer voor de hand ligt. De armenzorg heeft toch, meen ik, geenszins uit haren aard dat plaatselijk karakter, welke zij op 't oogenblik bij ons heeft. De plicht, welke op de meer gegoede ingezetenen rust, om de armoede te helpen lenigen, houdt niet op te bestaan wanneer men zich buiten de grenspalen van de plaats zijner inwoning bevindt. Ook bedenke men welke abnormale toestanden bij de tegenwoordige regeling ontstonden. Zoo bestond de belooning van Amsterdam voor hare goede behartiging van de armenzorg daarin, dat zij een groot aantal behoeftigen tot zich trok. Ook andere omstandigheden kunnen in eene gemeente het aantal armlastigen buitengewoon doen toenemen. Zoo zag de Drentsche gemeente Emmen hare minder gegoede bevolking in de laatste jaren belangrijk toenemen door de vele veenarbeiders welke zich daar kwamen vestigen.

De vrees bestaat, dat, wanneer het Rijk de kosten van uitvoering van Rijkswetten draagt, de onafhankelijkheid van de gemeenten ernstig zal beperkt worden en zoo van het heilzame zelfbestuur weinig zal overblijven. Maar is het

---

weging en eene omschrijving van de taak der gemeentebesturen is noodig, welke de gemeenten niet langer op de thans gevolgde wijze bezwaart met den zoo ongelijkmatig drukkenden last van de kosten ter uitvoering van Rijkswetten, van de uitgaven voor de algemeene Staatszorg vereischt."

doel van het zelfbestuur wel om de *gemeenten* invloed te geven op de uitvoering van Rijkswetten? Ik geloof het niet. Ik meen, dat de strekking van het zelfbestuur is, aan de *burgers*, de ingezetenen van den Staat, tot wier heil de wetten gemaakt worden, invloed op de uitvoering te geven, in hunne handen, gedeeltelijk althans, de werking van de wet te stellen. Dat men, om dit beginsel van zelfbestuur tot zijn recht te doen komen, kringen van burgers aannam en als zoodanige kringen de gemeenten, lag voor de hand in een' tijd, toen de banden, welke iemand aan eene gemeente binden, hechter waren dan tegenwoordig het geval is, toen men niet zoo licht het eene gemeenteverband voor het andere verliet. Maar de tijden zijn veranderd en gaarne sluit ik mij aan bij hen, die voor het zelfbestuur andere kringen van burgers wenschen aangenomen te zien [1]) om daardoor beter en eenvoudiger het doel van dit beginsel te bereiken en waarbij de onafhankelijkheid van de gemeenten onaangetast kan blijven.

Maar hoe zal nu verder het plaatselijk belastingstelsel moeten ingericht worden?

Ik meen deze vraag niet beter te kunnen beantwoorden dan door een overzicht te geven van de denkbeelden daarom-

---

[1]) Zoo oordeelt Mr. J. T. Buijs het mogelijk en wenschelijk voor de uitvoering van wetten eene andere indeeling aan te nemen als in gemeenten. Zie zijne rede uitgesproken in de Vergadering der leden van de Vereeniging voor de Statistiek in Nederland, opgenomen in het Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje van 1882 blz. LII.

trent door onze beide laatste ministers van financiën voorgestaan en gedeeltelijk in wetsontwerpen uitgewerkt.

Men weet, dat het tegenwoordig ministerie zich voorstelt, de hervorming van het Rijksbelastingstelsel aan die van het plaatselijk belastingstelsel te doen voorafgaan. Het wetsontwerp van '90 beoogde integendeel eene hervorming van het laatste stelsel tot stand te brengen, waarbij slechts eene herziening van de Grondbelasting aanhangig en van het Personeel in het vooruitzicht werd gesteld.

In dit wetsontwerp werd dan onder meer voorgesteld: „Art. 240 dier wet wordt gelezen als volgt:

Geen andere plaatselijke belastingen kunnen worden geheven dan de volgende:

a. opcenten op de hoofdsommen der Rijks-directe belastingen, met uitzondering van het regt op de mijnen en van het patentregt naar Tabel VII, vastgesteld bij art. 7 van de wet van 16 Juni 1832 (Stbl. n°. 30) naar Tabel VIII vastgesteld bij de wet van 21 Mei 1819 (Stbl. n°. 34) en naar Tabel XVI vastgesteld bij de wet van 22 April 1852 (Stbl. n°. 61);

b. belastingen naar het vermogen of naar het inkomen;

c. belastingen naar den uiterlijken staat;

d. belastingen op ondernemingen van handel en nijverheid, voor zoover het bedrijf hetzij regtstreeks, hetzij door tusschenkomst van anderen in kantoren, winkels, magazijnen, pakhuizen, fabrieken, werkplaatsen of andere vaste inrigtingen binnen de gemeente wordt uitgeoefend;

e. belasting op de honden;

f. belastingen op openbare tooneelvertooningen, muziekvertooningen en vermakelijkheden.

g. belasting op den verkoop in het klein van tabak, sigaren en dranken, met uitzondering van de sterke dranken bedoeld in de wet tot regeling van den kleinhandel in sterken drank en tot beteugeling van openbare dronkenschap;

h. regten of gelden geheven krachtens bijzondere wetten;

i. de belasting, bedoeld in art. 239.

Art. 242 dier wet wordt gelezen als volgt:

Het getal der opcenten op de hoofdsom der grondbelasting kan zoowel voor de gebouwde als voor de ongebouwde eigendommen tot zestig, dat der opcenten op het patent tot dertig gaan.

In gemeenten, waar de kosten van openbare wegen en vaarten geheel of gedeeltelijk ten laste zijn van waterschappen, veenschappen en polders of buurten, komt het zuiver bedrag dier kosten ten opzichte van de eigendommen, welke in dien last bijdragen, in mindering van het bedrag door de gemeente aan opcenten op de hoofdsom der grondbelasting te heffen, ten ware de gemeente aan die ligchamen het zuiver bedrag dier kosten vergoedt.

Bij verschil in het aantal opcenten krachtens het vorig lid in onderscheidene deelen van het grondgebied der gemeente kunnen die opcenten in afzonderlijke kohieren worden uitgetrokken.

De aanslag van een belastingschuldige wegens opcenten op het patent komt in mindering van zijn aanslag in de belasting bedoeld bij letter *d* van art. 240.

Art. 243 dier wet wordt gelezen als volgt:

Bij de belastingen onder letter *b* van art. 240 kunnen de vermogens of inkomens,

òf op gelijken voet,

òf beneden een zeker bedrag in sterkere mate dan zij in bedrag afnemen minder belast worden.

Zij kunnen ook naar mate van de wijze waarop het vermogen is belegd of van de bronnen waaruit de inkomsten voortvloeien, verschillend worden belast of voor een laag bedrag van belasting geheel worden vrijgesteld.

Na art. 243 dier wet wordt een nieuw art. 244 ingelascht, luidende als volgt:

In de verordening tot heffing van de belasting onder letter *c* van art. 240 worden de kenteekenen van den uiterlijken staat aangewezen, die tot vaste grondslagen voor de heffingen dienen;

in de verordening tot heffing van de belasting onder letter *d* wordt bepaald, hoe de omvang van het bedrijf wordt berekend of geschat waarnaar de belasting wordt geheven.

Na art. 256 dier wet wordt gelezen een nieuw artikel 256 *bis*;

Tot dekking der plaatselijke uitgaven kunnen de gemeentebesturen ook beschikken over drie vierden van de som, genoten krachtens art. 1 der wet van 26 Juli 1885 (Staatsblad nº. 169) doch tot geen hooger bedrag dan $^1/_2$ van hetgeen de gemeente aan opcenten op de hoofdsom der personeele belasting en aan eigen belastingen als bedoeld bij art. 240 litt. *b*, *c* en *d* over het laatst vorig jaar heeft

ontvangen, met dien verstande, dat deze uitkeering wordt verminderd met de helft van het bedrag, hetwelk de gemeente meer zoude hebben ontvangen, zoo de opcenten op de grondbelasting tot het bij art. 242 bepaalde maximum, mitsgaders 30 opcenten op het patent of wel eene daarmede in opbrengst gelijkstaande belasting, ingevolge art. 240 *d* werden geheven."

Volgens de Memorie van Toelichting was de beteekenis van het niet zeer duidelijk geredigeerde art. 256 *bis*, dat men om „eene uitkeering van *f* 1 van het Rijk te ontvangen *f* 2 van de ingezetenen" moest heffen.

Men wilde dus de opcenten op het ongebouwd ook tot 60 opvoeren[1]), aan de Gemeenten eene nieuwe bevoegdheid geven tot heffen van opcenten op de algemeen afgekeurde patentwet; de gemeenten zouden niet alleen de eigen inkomstenbelastingen behouden maar ook in de gelegenheid worden gesteld eigen vermogensbelastingen, bedrijfsbelastingen en debietrechten te heffen. De macht van de gemeentebesturen op het punt van belastingwetgeving zou dus aanmerkelijk uitgebreid worden. Dat ik mij met dit beginsel moeielijk kan vereenigen, toonde ik boven aan [2]).

In het Voorloopig Verslag werd er op gewezen, dat het tweede lid van art. 242 in vele gemeenten zou ten gevolge hebben, dat, niettegenstaande de verhoogde opcenten op de grondbelasting, de uitwonende grondeigenaren zouden worden ontlast ten koste van de ingezetenen, die

[1]) Zie bladz. 44 (noot).
[2]) Zie bladz. 41 vlg.

meer zouden moeten betalen in de personeele lasten. Ook merkte men nog op, dat de Staat met zijne registratiekantoren en met zijne kennis omtrent de nalatenschappen beter eene inkomstenbelasting kan heffen dan eene gemeente. Men had er ernstig bezwaar tegen, dat aan de gemeente geen enkel richtsnoer werd gegeven, waarnaar zij de bedrijfsbelasting hadden in te richten. In de voorgestelde „debietrechten" zag men een gedeeltelijken terugkeer tot het stelsel der plaatselijke accijnzen of, indien men ze wilde opvatten als eene belasting op de uitoefening van bedrijf, eene heffing, welke naast de patentwet en de bedrijfsbelasting geene reden van bestaan had. In art. 256*bis* keurde men het af, dat de fixatie bestendigd werd en wees er op, dat het gevolg van dit artikel zou zijn, dat de gemeentebesturen in de keuze harer belastingen zeer zouden beperkt worden, daar een „bedachtzaam gemeentebestuur", om de Rijksuitkeering te behouden, de belastingen in deze volgorde zou moeten heffen: opcenten grondbelasting, opcenten patent of bedrijfsbelasting van art. 240*d*, opcenten personeel of belastingen van art. 240*b* en *c*, de overige belastingen van art. 240.

Thans heeft Nederland het geluk een Minister van Financiën te bezitten, wiens denkbeelden over belastingen en belastinghervorming, sinds langen tijd in woord en geschrift door hem verkondigd, nu de bijzondere aandacht verdienen. [1])

---

[1]) Vergelijk Mr. N. G. Pierson, Leerboek der Staathuishoudkunde Dl. II en zijn Artikel over belastinghervorming in de Gids van Oct. '81.

Mr. Pierson toont aan, dat het draagvermogen de eenig redelijke maatstaf voor de verdeeling der belastingen is. Niet in dien zin dat elke belasting naar het draagvermogen drukt, ook niet zóó, dat elke belastingheffer, hetzij dan Rijk, Provincie of Gemeente, naar het draagvermogen voldaan wordt, maar zóó, dat „de som van alle betalingen overeenkomstig dezen maatstaf is geregeld", d. w. z. dat men moet trachten dit ideaal te bereiken, want zegt hij: „de warmste voorstander van den regel: belasting naar draagvermogen moet toegeven, dat zijn ideaal nooit werkelijkheid kan worden, ja dat hij nooit met zekerheid weet in welke mate het al of niet verwezenlijkt is."

Ook zijn er enkele belastingen bij welke de eisch „belasting naar draagvermogen" niet kan gesteld worden, belastingen die „wegens hare bijzondere bestemming" naar een' anderen maatstaf moeten geheven worden. Zulke belastingen zijn de grondbelasting, de successierechten, voor zoover zij meer bedragen dan hetgeen geheven wordt in de rechte lijn, belastingen gegrond op verleende bevoegdheden, zooals de winstuitkeering van de Nederlandsche Bank, belastingen naar verschafte voordeelen en belastingen op artikelen waarvan het gebruik moet worden tegengegaan, zooals de accijns op het gedistilleerd. Deze belastingen zijn echter geheel onvoldoende om in de behoeften van Rijk, Provincie en Gemeente te voorzien. Bij de andere te heffen belastingen heeft men dus de eisch „belasting naar draagvermogen" te stellen.

Dit doel wil Mr. Pierson bereiken door verschillende verteringsbelastingen te heffen en, voor zoover die onvoldoende zijn, eene belasting naar het vermogen of naar het inkomen aan haar toe te voegen. Want na verschillende bezwaren tegen de inkomstenbelasting als „impôt unique" te hebben opgesomd, noemt hij als hoofdbezwaar dat zij „zich niet zou plooien, niet voegen naar individueele toestanden; slechts schijnbaar zou zij gelijkheid van druk geven, niet inderdaad. Men kent het dikwijls aangehaalde juiste woord van Neumann: „ieder heffing naar het inkomen heeft „etwas Hartes, fast möchte man sagen etwas Brutales." „Belastingen" zoo gaat hij even verder voort „naar het inkomen of vermogen zijn onmisbaar, doch als aanvullingsmiddelen; de voornaamste plaats in ieder belastingstelsel moet door de verteringsbelastingen worden ingenomen. Het groote voordeel van zulke belastingen is, dat zij de eigenschap bezitten, die aan de andere ontgaat, van zich te voegen naar de individueele gesteldheid van den belastingschuldige." Deze belastingen kunnen in velerlei vormen geheven worden. Men heeft invoerrechten, accijnzen, belastingen naar de huurwaarde, op dienstboden enz. Maar toch kan men niet enkel door deze belastingen „een financieel stelsel scheppen, waardoor ieder naar zijn draagvermogen wordt getroffen . . . . . . Alle verteringen van genoten weelde zijn niet vatbaar om belast te worden en velen verteren slechts uit overvloed van inkomsten minder dan hun financieele gesteldheid zou gedoogen." De verteringsbelastingen moeten dus aange-

vuld worden en dit kan òf door eene vermogens- òf door eene inkomstenbelasting.

Nu wordt aangetoond, dat het verschillende voordeelen aanbiedt het vermogen en niet de rente als maatstaf van het inkomen te nemen en wordt er op gewezen, dat het met het oog op de gemeente-financiën gewenscht is [waarover later meer] de inkomstenbelasting te splitsen in eene vermogensbelasting en eene belasting op de inkomsten uit beroepen en bedrijven.

Naast deze belastingen kan dan eene successie-belasting in de rechte lijn, welke als eene vermogensbelasting werkt, geheven worden.

Mr. Pierson toont aan, dat de beginselen welke hierboven ontvouwd zijn ten grondslag liggen zoowel aan ons Rijks- als aan ons plaatselijk belastingstelsel, zoodat de taak van den belastinghervormer zich kan bepalen tot verbeteren, tot meer in overeenstemming brengen met deze beginselen.

Het „kader" toch van beide stelsels wordt gevormd door zakelijke belastingen, verteringsbelastingen, aanvullingsmiddelen; d. w. z. het plaatselijk belastingstelsel bestaat geheel uit deze heffingen, het rijksbelastingstelsel in hoofdzaak, want het Rijk heft meerdere belastingen, welke niet drukken naar het draagvermogen.

De zakelijke belasting is voor het Rijk de grondbelasting, voor de Gemeente de opcenten die zij daarop mag heffen. Zooals wij boven zagen, behoort de grondbelasting tot die belastingen, bij welke de eisch belasting naar draagver-

mogen niet kan gesteld worden en zij wordt eene zakelijke belasting genoemd, omdat zij „geen rekening houdt met de persoonlijke gesteldheid van den grondeigenaar, zij vraagt niet naar de schulden, waarmede hij zijn goed heeft bezwaard, maar kleeft op dat goed, is er onafscheidelijk mede verbonden, in dien zin, dat hij, die het goed koopt aan de belasting onderworpen en door het te vervreemden er bevrijd van wordt . . . . Het eigenaardige, nu, van eene goed geregelde zakelijke belasting, die sedert onheugelijke tijden heeft bestaan, is, dat zij van niemand, althans van geen aanwijsbaar persoon, een offer vergt, want niet de persoon brengt haar op, maar het object." Zoo is er plaats voor de grondbelasting in een belastingstelsel, dat op het draagvermogen gebaseerd is, want de Staat heeft historische rechten op haar verkregen.

Verteringsbelastingen kan het Rijk, zooals hèt ook doet, in verschillende vormen heffen, gelijk wij boven zagen. De plaatselijke verteringsbelastingen zijn het gefixeerde gedeelte van het Personeel en de opcenten, welke de Gemeente op deze belasting mag heffen, de hondenbelastingen en de belastingen op tooneelvertooningen en andere openbare vermakelijkheden.

De aanvullingsmiddelen zijn voor het Rijk het Patent en de successierechten [1]), voor de Gemeenten de hoofdelijke omslagen of andere plaatselijke directe belastingen.

[1]) Hier is enkel sprake van de successierechten in de rechte lijn, daar de andere niet naar het draagvermogen geheven worden, of zij daarom afgeschaft moeten worden is eene andere quaestie.

De beginselen, welke Mr. Pierson meent, dat aan een deugdelijk belastingstelsel moeten ten grondslag liggen, zijn dus zoowel in ons Rijks- als in ons plaatselijk belastingstelsel te vinden. Dit neemt niet weg, dat de stelsels zelf voor verbetering vatbaar zijn.

Zoo zal de grondbelasting moeten geheven worden naar een vast en matig percentage [1]) en zal de wet herschatting op bepaalde tijden moeten voorschrijven. In de belasting der gebouwde eigendommen zal in zoover verandering moeten gebracht worden, dat niet meer voor het gebouw en voor den grond, waarop het staat, belasting moet betaald worden, maar zal alleen de grond belast moeten worden „alleen het doel der zuivere huurwaarde dat terreinhuur is", opdat men wete, wie de belasting betaalt. Ook meent hij, dat het „ernstige overweging" verdient, het maximum van de gemeente-opcenten op de belasting over de gebouwde eigendommen van 40 op 60 te brengen.

Nog één punt dient hier ter sprake gebracht te worden. Belasting naar voordeel, wat niet hetzelfde is als een retributiestelsel, is een beginsel, waarvan men in 't bij-

---

[1]) Het percentage van heffing is voor de gebouwde eigendommen 5,2039 % (vastgesteld bij de wet van 22 Juli 1873 (Stbl. n°. 116) en voor de ongebouwde eigendommen 6 % (vastgesteld bij de wet van 31 December 1892 (Stbl. n°. 315). Voor de opcenten door de provinciën op de grondbelasting te heffen zou dan ook bij de wet een maximum moeten gesteld worden.

zonder voor de plaatselijke belastingen groote verwachtingen heeft gehad en waarop men zelfs een geheel plaatselijk belastingstelsel heeft willen baseeren.[1]) Mr. Pierson kan deze ingenomenheid niet deelen en meent, dat zulk eene belasting slechts in zeer enkele gevallen kans van slagen heeft. Een van die gevallen is het volgende. Al wat eene gemeente doet om een plaats voor de ingezetenen aantrekkelijker te maken komt in 't bijzonder ten goede aan de eigenaars van huizen en bouwterreinen, want de vraag naar woningen zal grooter worden, daar men spoedig eene gemeente, welke weinig voordeelen aanbiedt, verlaat voor eene andere, welke dat in meerdere mate doet. „Het ware te wenschen, dat onze gemeenten, onze groote gemeenten vooral, in de gelegenheid werden gesteld om hetzij door opcenten, hetzij door middel van eene zelfstandige heffing, de huurwaarde van alle erven te belasten. Bij toenemenden bloei zou die belasting steeds meer opbrengen, maar dan was zij ook licht te dragen; en trad voor de bloei kwijning in de plaats, dan zou zij, mits er periodieke schatting plaats had, al lichter en lichter worden, ten slotte misschien afdalen tot eene nauwelijks noemenswaardige som."

Van de verteringsbelastingen is alleen het Personeel voor de gemeenten van belang. Mr. Pierson wijst er op, dat

---

[1]) Mr. J. P. Spenger van Eijk is een groot voorstander van doorvoering van dit beginsel in het plaatselijk belastingstelsel. Om die reden zou hij dan ook eene plaatselijke bedrijfsbelasting willen hebben t. a. p. blz. 220 vlg.

de Gemeente verreweg de grootste belanghebbende bij deze belasting is en haar toch niet overeenkomstig hare behoeften kan regelen. Om in dezen toestand verandering te brengen, staan verschillende wegen open. Het Rijk kan het Personeel geheel voor zich nemen. Deze maatregel stuit echter op groote bezwaren af. Ten eerste zou de Gemeente eene belangrijke, moeielijk te vervangen bron van inkomsten verliezen. Ten tweede meent hij, dat het Rijk niet de geschikste macht is om het Personeel te regelen en wel met het oog op de verschillende toestanden, welke in de Gemeenten heerschen. Zoo beslaat op de eene plaats de huishuur een veel grooter deel van de verteringen dan op eene andere, zoo is op het platteland het houden van equipage niet zulk een kenmerk van weelde als in de stad. Om eenige grondslagen van het Personeel aan de Gemeenten af te staan, komt hem niet gewenscht voor, omdat de verschillende grondslagen, met elkaar samenhangende, moeielijk te scheiden zijn. Hij oordeelt het dus het verstandigst „het Personeel als rijksbelasting geheel [te] doen vervallen, en aan de gemeente de verplichting op te leggen om directe verteringsbelastingen te heffen, ingericht naar de plaatselijke gesteldheid en met inachtneming van zekere regels die de wet aangeeft."

De aanvullingsmiddelen acht hij voor het Rijk geheel onvoldoende, terwijl buitendien het Patent slecht is geregeld. Hier kan verbetering worden aangebracht door het Patent te hervormen en daarnaast eene belasting te heffen op de inkomsten uit roerend en onroerend vermogen, of door eene

algemeene belasting naar het inkomen te heffen. Het is bekend, dat de Minister oordeelt, dat een van de voornaamste gronden voor de splitsing van de inkomstenbelasting in eene belasting op de inkomsten uit vermogen en op de inkomsten uit beroepen en bedrijven gelegen is in de mogelijkheid, welke voor de gemeenten geopend wordt, om, door opcenten op de belasting op de inkomsten uit beroepen en bedrijven, de „forensen", juister als tot nu toe het geval is, in de gemeentelasten te doen bijdragen. Iemand zal dan moeten aangeslagen worden ter plaatse waar hij zijn bedrijf uitoefent [1]).

Zoo de gemeenten door de verhoogde opcenten op de gebouwde eigendommen, door hare verteringsbelastingen en door hare opcenten op de belasting op de inkomsten uit beroepen en bedrijven nog niet in hare behoeften kunnen voorzien, zou hij haar nog de bevoegdheid willen geven opcenten op de vermogensbelasting te heffen [2]). De wetgever zal dan regelen moeten stellen, opdat de inkomsten uit

---

[1]) Dit wordt dan ook voorgesteld in het wetsontwerp tot regeling van deze belasting, dat aan de Tweede Kamer is aangeboden bij Koninklijke Boodschap van den 15den October 1892. Men zou de bedrijfsbelasting ook aan de gemeenten ter regeling kunnen overlaten, die dan plaatselijke toestanden konden in aanmerking nemen. De regeling van deze belasting door het Rijk is beter om haar verband met de vermogensbelasting. In bovengenoemd wetsontwerp is in den laatsten zin beslist.

[2]) Deze belasting is geregeld bij de wet van 27 Sept. 1892 (Stbl. n°. 223). Zie het Artikel in de Gids van Oct. '81 blz. 52.

vermogen en uit arbeid getroffen worden in eene verhouding, welke hem gewenscht voorkomt.

Last not least moeten wij er op wijzen, dat de denkbeelden van Mr. Pierson over belastinghervorming tot werkelijkheid gebracht, ons zullen verlossen van de plaatselijke inkomstenbelastingen. De bevoegdheid daartoe zou immers aan de gemeenten worden ontnomen [1]).

---

[1]) Zie het Artikel in de Gids van Oct. '81 blz. 52.

STELLINGEN.

STELLINGEN.

I.

In het Romeinsche recht was eene servitus praediorum rusticorum of urbanorum naar gelang het dienend erf een praedium rusticum of urbanum was.

II.

Tiendrecht is geen zakelijk recht.

III.

Art. 894 B. W. moest eene uitzondering maken voor de kinderen van een onwaardige.

IV.

De ontbinding krachtens art. 1302 B. W. kan men ook vragen zonder zelf gepraesteerd te hebben, alsnog praestatie aan te bieden.

V.

Art. 1507 B. W. heeft alleen betrekking op den koop en verkoop van bepaalde zaken.

VI.

Ten onrechte is door den kantonrechter van Zutphen beslist, dat eene dienstbode, die tegen den wil van haren meester een nacht buiten de woning van den meester doorbrengt, moet worden geacht haar dienst zonder wettige redenen verlaten te hebben, ook al heeft zij zich den volgenden morgen aan die woning aangemeld.

VII.

Ingeval van art. 12 W. v. K. is de bewijskracht van koopmansboeken niet beperkt overeenkomstig art. 10 W. v K.

VIII.

Art. 1 van de Spoorwegwet bevat eene uitzondering op den bewijslast ingeval van onrechtmatige daad.

IX.

De regel van art. 321 al. 5 W. v. K. is niet toepasselijk als de vruchtgebruiker-reeder afstand doet van het schip en de onderneming eene buitenlandsche reis betreft.

X.

Na de faillietverklaring is geen compensatie mogelijk van eene schuld van den failliet met eene vordering op den failliet opeischbaar geworden door de faillietverklaring.

XI.

De woorden „verdediging ten principale" in art. 348 W. v. B.Rv., omvatten behalve het antwoord ten principale, de dilatoire en peremptoire excepties.

XII.

Het is te betreuren, dat de woorden „noch geestelijken, noch bedienaren van de godsdienst", in artikel 91 van de Grondwet van 1848, niet zijn vervangen door de woorden „Niet verkiesbaar zijn geestelijken of bedienaren van den godsdienst", in plaats van, zooals geschied is, die woorden te doen vervallen.

XIII.

Art. 243 der Gemeentewet laat niet toe eene plaatselijke belasting rechtstreeks naar het inkomen te heffen.

XIV.

Plaatselijke opcenten op de Rijksbelastingen verdienen de voorkeur boven eigen plaatselijke belastingen.

XV.

Poging tot zelfmoord moest strafbaar zijn.

XVI.

Bij poging volgt het Strafwetboek de subjectieve theorie.

XVII.

Het is af te keuren, dat bij culpose strafbare handelingen ook gevangenisstraf is bedreigd.

XVIII.

Ten onrechte is de Kantonrechter Hulp-Officier van Justitie.

XIX.

Verhooging van de opcenten op de grondbelasting heeft geen verhooging van de pachtsom tengevolge.

INHOUD.

